

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**ULKOPOLITIIKAN ANALYYSI SUOMEN OSALLISTUMISESTA KESKI-AFRIKAN
TASAVALLAN KRIISINHALLINTAOPERAATIOON**

Pro gradu -tutkielma
Yliluutnantti
Tapani Montonen
SM5
Viestilinja
Huhtikuu 2016

| | |
|--|--|
| Kurssi Sotatieteiden maisterikurssi 5 | Linja Viestilinja |
| Tekijä Yliluutnantti Tapani Montonen | |
| Opinnäytetyön nimi ULKOPOLITIIKAN ANALYYSI SUOMEN OSALLISTUMISESTA KESKI-AFRIKAN TASAVALLAN KRIISINHALLINTAOPERAATIOON | |
| Oppiaine, johon työ liittyy Strategia | Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kirjasto |
| Aika Huhtikuu 2016 | Tekstisivuja 92 Lähteet ja liitteet 25 |
| <p>Suomi osallistui Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa vuonna 2014 yhteensä 24 sotilaalla. Operaation kustannukset olivat noin 10 miljoonaa euroa ja julkisuudessa käytiin vilkasta keskustelua osallistumisesta. Tämän työn tutkimusongelmana on selvittää, millaiset näkökulmat luonnehtivat Suomen sotilaallisesta osallistumisesta EUFOR RCA -operaatioon käytyä keskustelua?</p> <p>Ulkopolitiikan analyysin teorian mukaan ulkopoliittisia päätöksiä tarkastellaan yksilön, ryhmien, tai järjestelmän tasolla. Allison ja Zelikow lähestyvät teoksessaan <i>Essence of decision</i> (1999) päätöksiä kolmesta näkökulmasta. Päätökset syntyvät valtioyksiköiden rationaalisina ratkaisuuina, hallinnon organisaatioiden tuotoksena tai avaintoimijoiden kompromissina. Nämä kolme näkökulmaa ovat ohjanneet tämän tutkielman lähestymistapaa suomalaiseen kriisinhallintaan.</p> <p>Sisällönanalyysissa käsitellään mainituista näkökulmista suomalaiseen kriisinhallintaan ja Keski-Afrikan tasavallan operaatioon liittyviä asiakirjoja, akateemista keskustelua, sekä media-lähteitä. Analyysin perusteella suomalainen kriisinhallinta on EU-sidonnaista. Kokonaisvaltaisuus ja vaikuttavuus ovat kriisinhallintaa luonnehtivia käsitteitä. Kirjoittajan tulkinnan mukaan päätöksenteossa ei pitäisi unohtaa kritiikkiä johtavia jäsenmaita tai EU:n instituutioita kohtaan Kokonaisvaltaisuus ja vaikuttavuus eivät toteudu ilman avoimuutta päätöksenteossa ja viestinnässä. Vaativat, pienet operaatiot tulisi perustella realistisesti. Vaikutus kansallisiin suorituskykyihin voi jäädä vähäiseksi, mutta ulkopoliittinen perustelu on tuotava tällöin esille.</p> <p>Sisällönanalyysilla tuotettiin väiteavaruus Q-kyselyyn. Kyselyssä operaation päätöksentekoon ja laajempaan kriisinhallinnasta käytävään keskusteluun osallistuneita henkilöitä pyydettiin sijoittamaan kaikkiaan 46 väittämää pakotetun jakauman taulukkoon. Internetin kautta toteutettuun kyselyyn saatiin 16 vastausta niin politiikan, akatemian, kuin mediankin piiristä. Faktorianalyysillä nostettiin esille 3 faktoria, eli näkökulmaa: 1) Rationaalinen, 2) Kriittinen ja 3) EU-sidonnainen. Näkökulmia erottavat käsitykset kriisinhallinnan käytännön toiminnasta ja päätöksenteon avoimesta luonteesta.</p> <p>Johtopäätöksissä verrataan saatuja näkökulmia sisällönanalyysista nousseisiin, suomalaista kriisinhallintaa määrittäviin teemoihin. Päätös rajoitetusta sotilaallisesta osallistumisesta EUFOR RCA -operaatioon ei syntynyt minkään yksittäisen näkökulman mukaisesti, vaan kompromissina näkökulmia yhdistävien seikkojen pohjalta. Päätöksentekoa jakavat erimielisyydet kansallisen ja kansainvälisen vaikuttavuuden tasapainosta, EU:n vaikutuksesta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, sekä päätöksenteon avoimuudesta ja tietopohjasta.</p> | |
| Kriisinhallinta, Euroopan unioni, Suomi, ulkopoliitiikka, ulkopoliitiikan analyysi (FPA), sisällönanalyysi, Q-menetelmä, Keski-Afrikan tasavalta | |

Sisällysluettelo:

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | JOHDANTO | 1 |
| 1.1. | Käsitteet ja määritelmät | 3 |
| 1.2. | EU-kriisinhallinta Afrikassa ja Keski-Afrikan tasavalta | 5 |
| 1.3. | Tutkimusongelma ja -kysymykset | 10 |
| 2. | METODOLOGIA | 12 |
| 2.1. | Tutkimusstrategia ja menetelmät | 12 |
| 2.1.1. | Tapaustutkimuksen periaatteet | 14 |
| 2.1.2. | Laadullisella sisällönanalyysillä tausta ja perusteet empiiriseen vaiheeseen | 17 |
| 2.1.3. | Q-menetelmä laadullisen ja määrällisen välimaastossa..... | 20 |
| 2.2. | Teoreettinen viitekehys ulkopoliittikan analyysi (FPA) | 24 |
| 2.2.1. | Teoriakoulukunnan kehitys ja tutkimussuuntaukset | 24 |
| 2.2.2. | Allisonin byrokraattisen päätöksenteon analyysi | 27 |
| 2.2.3. | Teoreettiset lähtökohdat analyysiin | 30 |
| 3. | SUOMALAISEN KRIISINHALLINTAKESKUSTELUN TEEMAT | 31 |
| 3.1. | Aineisto | 31 |
| 3.1.1. | Viralliset asiakirjat..... | 31 |
| 3.1.2. | Akateeminen keskustelu..... | 32 |
| 3.1.3. | Medialähteet | 34 |
| 3.2. | Analyyysi | 35 |
| 3.2.1. | Kriisinhallinta Suomelle rationaalisena toimintana..... | 35 |
| 3.2.2. | Osallistuminen on organisaatiokäyttäytymisen tuotos | 44 |
| 3.2.3. | Osallistuminen hallintopoliittisen prosessin kautta | 55 |
| 3.3. | Teemat..... | 65 |
| 3.3.1. | Euroopan unioni | 65 |
| 3.3.2. | Kokonaisvaltaisuus ja vaikuttavuus avoimuuden kautta | 67 |
| 3.3.3. | Kansalliset suorituskyyvyt ja sisäpolitiikan osuus | 68 |
| 4. | NÄKÖKULMAT SUOMALAISEEN KRIISINHALLINTAAN | 70 |
| 4.1. | Väitevaruudesta väiteotokseksi, sekä osallistujat | 70 |
| 4.2. | Kyselyn toteutus ja analyysi | 72 |
| 4.3. | Näkökulmat..... | 77 |
| 4.3.1. | Rationaalinen..... | 77 |
| 4.3.2. | Kriittinen..... | 79 |
| 4.3.3. | EU-sidonnainen | 80 |
| 5. | JOHTOPÄÄTÖKSET | 83 |
| 5.1. | Synteesi | 83 |
| 5.2. | Reflektointi | 89 |
| 5.3. | Mahdollisuudet jatkotutkimukselle..... | 91 |
| 6. | LÄHDELUETTELO | 93 |
| 6.1. | Primääriaineisto | 93 |
| 6.2. | Kirjallisuus | 97 |
| 6.3. | Internet-lähteet | 98 |

| | |
|---|-----|
| LIITTEET | 100 |
| LIITE 1 EUFOR RCA -operaation päätöksentekoprosessi | 100 |
| LIITE 2 Keski-Afrikan tasavalta..... | 101 |
| LIITE 3 Väiteotos | 102 |
| LIITE 4 Faktorijonot..... | 108 |
| LIITE 5 Faktoritaulukot..... | 111 |
| LIITE 6 Konsensusväittämät..... | 116 |

Kuvaluettelo:

| | |
|---|------------------|
| <i>Kuva 1 Tutkimuksen metodologinen viitekehys</i> | <i>13</i> |
| <i>Kuva 2 Pakotettu normaalijakauma.....</i> | <i>20</i> |
| <i>Kuva 3 FlashQ pakotettu jakauma.....</i> | <i>72</i> |
| <i>Taulukko 1 Faktoreita määrittävät vastaukset.....</i> | <i>75</i> |
| <i>Taulukko 2 Esimerkki faktorijonosta.....</i> | <i>75</i> |
| <i>Taulukko 3 "Rationaalisuus"-näkökulmaa arvoilla +4–5 määrittävät väittämät.....</i> | <i>76</i> |
| <i>Kuva 4 Näkökulmat teemojen valossa.....</i> | <i>84</i> |

Käytetyt lyhenteet:

APRD: (Ransk. L'Armée Populaire pour la restauration de la démocratie). APRD on yksi Keski-Afrikan tasavallassa toimivista hallintoa vastustavista ryhmittymistä.

ATALANTA: EUNAVFOR Somalia on vuodesta 2008 toiminut Euroopan unionin ainoa merellinen kriisinhallintaoperaatio, jonka tarkoitus on rajoittaa merirosvousta Afrikan sarven merialueen ja läntisen Intian valtameren tärkeillä kauppateillä.

BINUCA: YK:n Keski-Afrikan tasavallassa toiminut alueellinen rauhanrakennustoimisto, joka integroitiin maahan perustettuun YK:n MINUSCA-operaatioon vuonna 2014.

CFA: (Ransk. Communauté Financière Africaine). Ranskan keskiseen Afrikkaan, entisiin siirtomaihinsa perustama valuuttayhteisö, joka on jakautunut Länsi- ja Keski-Afrikan CFA-frangiin.

EUBG: Euroopan unionin taisteluosastokonsepti.

EUFOR RCA: Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatio Keski-Afrikan tasavallassa. Operaatio toteutettiin 2014–2015 ja sillä turvattiin humanitäärisen avun toimituksia ennen YK:n MINUSCA-operaation käynnistymistä.

EUFOR Tchad/RCA: Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatio Tšadiin ja Keski-Afrikan tasavaltaan vuonna 2008.

EUTM Mali: Euroopan unionin vuodesta 2013 käynnissä ollut koulutusoperaatio Malissa. Operaation tarkoitus on kouluttaa Malin omia turvallisuusviranomaisia ja avustaa turvallisuustilanteen vakauttamisessa.

FINCENT: Puolustusvoimien kansainvälinen keskus.

IMF: Kansainvälinen valuuttarahasto.

MINUSCA: Vuonna 2014 käynnistetty YK-operaatio (UNSC 2149) Keski-Afrikan tasavaltaan, joka otti komentoonsa Afrikan unionin MISCA-operaation. EUFOR RCA toimi valmistavana operaationa ennen noin 12 000 sotilaan vahvuisen YK-operaation perustamista.

MISCA: (Ransk. Mission Internationale de Soutien à la Centrafrique sous conduite africaine).
Ranskan tukema Afrikan unionin kriisinhallintaoperaatio Keski-Afrikan tasavallassa vuonna 2013.
Operaation mandaatti (UNSC 2127) mahdollisti operaation siirtymisen tarvittaessa YK:n alle.

PuVL: Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausunto

TP-UTVA: Tasavallan presidentin ja hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous.

UaVM: Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö.

UNSC: YK:n turvallisuusneuvosto.

VNS: Valtioneuvoston selonteko.

VTV: Valtiontalouden tarkastusvirasto

ULKOPOLITIIKAN ANALYYSI SUOMEN OSALLISTUMISESTA KESKI-AFRIKAN TASAVALLAN KRIISINHALLINTAOPERAATIOON

1. JOHDANTO

Kriisinhallinta on sekä Euroopan unionin, että Yhdistyneiden kansakuntien osalta painottunut entistä enemmän Afrikan mantereelle.¹ Vielä 70 vuotta sitten voimassa olleen siirtomaajärjestelmän tarkoitus oli tuottaa isäntämaille vaikutusvaltaa ja vaurautta. Ranskankielisessä Afrikassa monet valtiot säilyttivät kiinteän yhteyden isäntävaltion kulttuuriin, talouteen ja turvallisuuspolitiikkaan. Konflikteja esiintyy monissa entisissä siirtomaissa riippumatta siirtomaaisännän suhtautumisesta alueeseen. Vakaus näihin valtioihin voi muodostua vain valta- ja talousrakenteissa tapahtuvien perustavien muutosten kautta. Ranskalla on edelleen moniin alueen valtioihin erityinen suhde kahdenvälisen sotilaallisten ja taloudellisten sopimusten vuoksi.²

¹ 9 YK:n ja 10 EU:n käynnissä olevista operaatiosta sijaitsee Afrikassa. Kokonaisuutena operaatioita on käynnissä 16 YK:lla ja 17 EU:lla, mukaan luettuna siviilikriisinhallintaoperaatiot. Tilanne 27.8.2015. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml> ja <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>.

² Schmidt, Elizabeth (2013), *Foreign Intervention in Africa. From the Cold War to the War on Terror*. New York: Cambridge University Press., s. 178.

Vuoden 2001 ja 9/11 jälkeen terrorismin ja valtioiden romahtamisen välinen yhteys on nähty nousevana turvallisuushkana. Euroopan unionin turvallisuusstrategiassa terrorismi ja hajoavat valtiot nostettiin unionin vakavien uhkien listalle yhdessä alueellisten konfliktien ja järjestäytyneen rikollisuuden kanssa.³ EU:n intresseissä on hajoavien valtioiden, eli niin sanotun *somalisaation* ja islamilaisen ekstremismin leviämisen estäminen.⁴

Edellä mainituista syistä johtuu myös maahanmuuton turvallistaminen. Unioni on tällä hetkellä vakavissa ongelmissa ulkorajoilleen suuntautuvien muuttovirtojen vuoksi. Nämä johtuvat pääasiassa juuri valtiorakenteiden romahduksesta lähtö- ja kauttakulkumaissa. Euroopan unionin kokonaisvaltainen kriisinhallinta ja kehitysyhteistyötoiminta lähtömaissa ovat näin ollen perusteltuja. Humanitäärinen perustelu ja suojeluvastuun painottaminen ovat vain pieni osa kriisinhallinnan vaikuttimien kokonaiskuvassa. Todellisuudessa aiheeseen kietoutuvat myös itsekkäät intressit niin Euroopan unionin, kuin sen johtavien suurvaltojenkin osalta.

Varsinainen osallistuminen ja operaation perustaminen kaukaiseen kriisinhallintakohteeseen on monimutkainen poliittinen prosessi. Päätökseen vaikuttavat niin reaali- poliittiset intressit, rationaaliset hyöty-kustannuslaskelmat, kuin kulttuurikin. Yksi näkökulma ei kykene selittämään osallistumista tai osallistumattomuutta operaatioihin.⁵ Tässä työssä on tarkoitus analysoida päätöstä Suomen osallistumisesta rationaalisen toimijan, organisaatiokäyttäytymisen ja hallintopoliittisen prosessin kautta. Ajatusrakennelma kolmesta päätöksenteon tarkastelutasosta on peräisin Allison & Zelikowin (1999) uudistetusta, Kuuban ohjuskriisiä käsittelevästä ulkopoliittikan analyysin teorian merkkiteoksesta *Essence of Decision*.

Tutkimus toteutetaan tapaustutkimuksen periaatteita hyödyntäen. Tapausesimerkkinä käytetään vuonna 2014 aloitettua EUFOR RCA -operaatiota. Sisällönanalyysi tuottaa suomalaista kriisinhallintaa luonnehtivien teemojen lisäksi väiteavaruuden empiirisen Q-menetelmän pohjaksi. Q-kyselyllä nostetaan esille EUFOR RCA -päätöksentekoon osallistuneiden, sekä kriisinhallintaa tutkivien ja kommentoivien henkilöiden näkökulmat suomalaiseen sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyen. Havaittuja näkökulmia vertaillaan johtopäätöksissä sisällönanalyysistä nousseisiin teemoihin.

³ Euroopan unioni (2003), a Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, saatavissa: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>, luettu 27.8.2015, s. 4–5.

⁴ Olsen, Gorm Rye (2015), “After Afghanistan: The European Union as Security Provider in Africa”, *Global Society* 29:2, 227–242, s. 235;241.

⁵ Pohl, Benjamin (2013), “The logic underpinning EU crisis management operations”, *Euro-pean Security* 22:3, 307–325, s. 308.

Suomessa tieteen ja politiikan vuoropuhelu on melko vähäistä.⁶ Taustatutkimuksessa on havaittu, että ulkopoliitiikan analyysi teoreettisena työkaluna on melko vähän käytetty suomalaisen päätöksenteon tutkimuksessa.⁷ Ulkopoliitiikan analyysiä on käytetty esimerkiksi Kiinan asevientikiellon tutkimukseen, sekä muihin aihetta sivuaviin opinnäytteisiin⁸, mutta nimenomaisesti kyseisestä aihepiiristä ei vastaavaa tutkimusta ole saatavilla.

1.1. Käsitteet ja määritelmät

Puhuttaessa kriisinhallinnasta, käsitellään vain sotilaallista kriisinhallintaa. Työn pohdinnoissa ei ole tarkoitus ottaa kantaa siviilikriisinhallinnan osa-alueisiin. Kriisinhallinta-termiä käytetään työssä *rauhanturvaamisen* sijasta, koska sen merkitys ymmärretään rauhanturvaamista laajempaan. Perinteinen, kahden kansallisvaltion välillä tapahtuva rauhanturvaaminen voi olla yksi sotilaallisen kriisinhallinnan muoto. Lisäksi sotilaallinen kriisinhallinta pitää sisällään esimerkiksi rauhaan pakottamisen, joka jo oletusarvoisesti sisältää huomattavasti konkreettisempia sotilaallisia tehtäviä.

Kokonaisvaltaisuudella tarkoitetaan Euroopan unionista lähtöisin olevaan kriisinhallinnan malleja. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta edellyttää erilaisten toimien jatkumoa kriisien ennaltaehkäisystä, rauhanvälityksestä ja sovittelusta mahdollisiin sotilaallisiin vakautustoimiin. Kehitys jatkuu vastuun siirtämiseen asianomaisen alueen omille toimijoille sekä jatkokehityksen edellytysten luomiseen siviilikriisinhallinnan ja kehityspoliitiikan keinoin.⁹ Edellä mainittuja toimia tulisi koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.¹⁰ Kokonaisvaltainen lähestymistapa edellyttää poikkihallinnollisen koordinaation tiivistämistä Suomen kriisinhallintatoiminnan suunnittelussa ja seurannassa.¹¹

⁶ Kts. esim. Aaltola, Mika (2014), Suomen ulkopoliittinen tiedontuotanto ei vastaa maailmalla yleisiä malleja, saatavissa <http://politiikasta.fi/artikkeli/suomen-ulkopoliittinen-tiedontuotanto-ei-vastaa-maailmalla-yleisi%C3%A4-malleja>, luettu 27.8.2015.

⁷ Kts. esim. Forsberg, Tuomas (2014), Suomen ulkopoliittikka, kansainvälisen politiikan teorian ja kylmän sodan päätyminen, saatavissa <http://www.reimag.fi/wp-content/uploads/2014/04/Forsberg-2014-01-30-Suomen-ulkopoliittikka-ja-kylman-sodan-paattyminen.pdf>, luettu 27.8.2015.

⁸ Kiinan asevientikiellon purkamisesta Ovaska 2013 TaY (Pro gradu). Pulkkinen 2006 MPKK; Sistonen ja Vuorenola 2007 HY. Näitä töitä ei ole lisätty lähdeluetteloon. Työt löytyvät mainittujen yliopistojen tietokannoista.

⁹ Valtioneuvosto (2012), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012*, saatavissa: <http://vnk.fi/julkaisu?pubid=2203>, luettu 6.1.2016, s. 49.

¹⁰ Puolustusministeriö (2009), Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, saatavissa: formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=49684&GUID=%7B77E14EB2-C317-4A87-8477-48A14FF8EDEA, luettu 6.1.2016, s. 6.

¹¹ Valtioneuvosto 2012, 43.

EUFOR RCA on Euroopan unionin Keski-Afrikan tasavaltaan vuonna 2014 keväällä perustama, noin tuhannen sotilaan vahvuinen kriisinhallintaoperaatio. Operaatio perustettiin 10.2.2014 YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2134 (2014) perusteella ja se päättyi mandaatin mukaisesti 15.3.2015. Operaation tarkoituksena oli suojella hädänalaisimpia ihmisiä pääkaupunki Banguin ympäristössä ja mahdollistaa humanitäärisen avun toimittaminen maahan. Alun perin operaation mandaatti tuli luovuttaa Afrikan unionin MISC-Operaatiolle, mutta YK päätti oman MINUSCA-operaation perustamisesta maahan 10.4.2014.¹²

Vaikuttavuudella tarkoitetaan panostukseen nähden mahdollisimman hyvää tuotosta. Vaikuttavuutta pyritään lisäämään muun muassa kehittämällä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun keskinäistä koordinaatiota ja yhteistyötä.¹³ Koordinoinnin lisäksi myös johdonmukaisuuden, pitkäjänteisyyden ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan nähdään lisäävän vaikuttavuutta.¹⁴ Päätöksenteossa arvioidaan myös osallistumisen vaikuttavuutta sekä operaatiosta suorituskkyjen kehittämiseksi saatavia hyötyjä. Osallistumisen määrälliset ja laadulliset tavoitteet asetetaan operaatiokohtaisesti.¹⁵ Kriisinhallinnan vaikuttavuutta ei ole Suomessa tarkasteltu kokonaisuutena ennen vuonna 2012 toteutettua Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi -hanketta (KRIHAVA-hanke). Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteydessä vaikuttavuuden arviointia voidaan pitää johtamisen, päätöksenteon ja kehittämisen välineenä. Lisäksi vaikuttavuuden arviointi on osa riskienhallintaa, laadunvarmistusta ja resurssien hallintaa sekä strategista viestintää. KRIHAVA-hankkeen loppuraportissa todettiin, että Suomessa ei ole sellaista yhtä yhtenäistä suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia, joka yksiselitteisesti tukisi kokonaisvaltaista kriisinhallinnan toteuttamista.¹⁶

TP-UTVA on tasavallan presidentin ja hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous:

¹² Euroopan unioni (2014), The EU engagement in the Central African Republic. Fact sheet 140722/01, saatavissa http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140317_02_en.pdf, luettu 25.2.2016.

¹³ Puolustusministeriö 2009, 60.

¹⁴ Valtioneuvosto 2012, 51.

¹⁵ Mt. 81; 98.

¹⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013), *Tuloksellisuustarkastuskertomus – Sotilaallinen kriisinhallinta*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2013. Saatavissa: https://www.VTV.fi/files/3594/9_2013_Sotilaallinen_kriisinhallinta.pdf, luettu 6.1.2016, s. 22;92–93.

”Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtaja on pääministeri. Muut jäsenet ovat ulkoasiainministeri, puolustusministeri ja enintään neljä muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä. Sisäministeri osallistuu asian käsittelyyn valiokunnassa silloin, kun käsitellään hänen toimialaansa liittyviä kysymyksiä. Asian käsittelyyn valiokunnassa osallistuu myös muu ministeri silloin, kun käsitellään hänen toimialaansa kuuluvia kysymyksiä. Asiakirjat ovat salassa pidettäviä, mutta päätöksistä yleensä tiedotetaan kokousten jälkeen.”¹⁷

1.2. EU-kriisinhallinta Afrikassa ja Keski-Afrikan tasavalta

Ranskan päiväntasaajan Afrikasta itsenäistyivät vuonna 1958 esimerkiksi Keski-Afrikan tasavalta ja Tšad. Muun muassa näissä keskisen Afrikan maissa on toteutettu useita kriisinhallintaoperaatioita niin Ranskan, YK:n, AU:n, kuin Euroopan unioninkin lipun alla. Entisten siirtomaiden itsenäistymisen yhteydessä Ranska laati näiden kanssa taloudellisia ja turvallisuuspoliittisia sopimuksia, jotka takasivat sille siirtomaavallan kaltaiset raaka-aineresurssit ja toisaalta mahdollisuuden vaikuttaa näiden etujen pysyvyyteen sotilaallisella toiminnalla. Käytännössä maissa on pyritty pitämään vallassa Ranskalle suotuisia hallitsijoita. Rahataloudellisesti Ranska muodosti alueelle Afrikan talousyhteisön (CFA), joka sitoi alueen yhteisen valuutan – CFA-frangin – arvon Ranskan frangiin. 80-luvulla Ranska pelasti CFA:n puutteissa useita Afrikan talouksia romahtamasta. Ranska purki CFA-frangin vaihtokelpoisuuden 1993 ja totesi alueen tekevän IMF:n vaatimat taloudelliset uudistukset. Kun Ranska laski CFA-frangin hintaa 50 % vuonna 1994, alue romahti taloudellisesti tuontikustannusten nousuun ja ulkomaan talletusten arvon romahtamiseen.¹⁸

Sotilaallisilla sopimuksilla varmistettiin, että alusmaat ostivat ranskalaista sotamateriaalia ja aseistusta. Ranska on säilyttänyt vahvan sotilaallisen läsnäolon Afrikassa.¹⁹ Vuonna 2015 Ranskalla oli Afrikassa yhteensä noin 7500 sotilasta kriisinhallintaoperaatioissa, sekä pysyvissä tukikohdissa. Vahvimpana operaationa toimii terrorismin rajoittamiseen tähtäävä *Barkhane* Sahelin alueella, johon osallistuu noin 3500 ranskalaissotilasta.²⁰

¹⁷ Valtioneuvosto (2016), *Ministerivaliokunnat*, saatavissa: <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/ministerivaliokunnat>, luettu 12.2.2016.

¹⁸ Schmidt 2013, 177–179.

¹⁹ Mt. 180–181.

²⁰ Ranskan puolustusministeriö (2015), *Defence key figures 2015*, saatavissa: <http://www.defense.gouv.fr/english/portail-defense>, luettu 29.2.2016, s. 17–18.

Ranskan toteuttaman kriisinhallinnan puolueettomuus kärsii, koska sen kansallisiin intresseihin kuuluu tukea vallassa olevaa hallintoa. Esimerkiksi vuonna 2008 Ranskan oletettiin tukeneen Tšadin hallintoa kapinallisia vastaan juuri ennen sen johtamaa EUFOR Tchad/RCA -operaatiota. Ranskan puolueettomuus johtomaana operaatiossa oli muutenkin kyseenalainen. Se oli pitänyt molempien maiden hallitsijoita vallassa aiemmin operaatioissaan *Epervier* Tšadissa ja *Boali* Keski-Afrikan tasavallassa.²¹

Euroopan unionin intressit perustuvat sen omaan turvallisuusstrategiaan, joka sai vuonna 2003 paljon vaikutteita Yhdysvaltojen terrorismin vastaisen sodan ilmapiiristä. Turvallisuusstrategiasta ja sitä täydentäneistä dokumenteista on johdettavissa unionin pelko Afrikan mantereeseen laajemmasta *somalisaatiosta*, eli hajoavien valtioiden leviämisestä ja alueellisesta epävakaudesta. Toisaalta uhkana nähdään ekstremistisen islamismin nouseminen Afrikassa ja sen leviäminen Eurooppaan maahanmuuton kautta. On siis Euroopan unionin intressien mukaista puuttua näihin uhkisiin jo niiden juurilla.²² EU:n toimintaa rajoittavat sisäpoliittiset aspektit, jotka ohjaavat vahvasti unionin ulkopoliittista päätöksentekoa. Hallitukset kehystävät myös hyödyttömiä operaatioita ja osallistumattomuutta ulkopoliittisiksi voitoiksi, mikäli niiden toimintaa ei tarkastella kriittisesti.²³

Euroopan ja Afrikan unionilla, on YK:ta yksinkertaisempi päätöksentekorakenne ja parempi motivaatio toimia alueella, joka jakaa turvallisuusneuvoston jäseniä. Toisaalta niillä on myös rajallisemmat taloudelliset, logistiset ja diplomaattiset edellytykset omavaraiseen toimintaan laajoissa konflikteissa. Taustan yhteistyölle luovat *suojeluvastuun*²⁴ normatiivinen, ei-pakottava velvoite ja resurssien käytön tehostaminen.²⁵

²¹ Köpf, Tobias (2012), The Problems of French led Peace Operations in Francophone Sub-Saharan Africa, *International Peacekeeping* 19:3, 333–347, s. 333–335.

²² Olsen 2015, 227; 239–241.

²³ Pohl 2013, 320.

²⁴ Responsibility to Protect, R2P, kirj. huom.

²⁵ Brosig, Malte (2010), “The Multi-actor Game of Peacekeeping in Africa”, *International Peacekeeping* 17:3, 327–342, s. 328–332.

EU on välttänyt YK:ta ajoittain vaivanneen ylimitoitettujen mandaattien ongelman. Toiminnallisen erikoistumisen ja resurssien jakaminen tulisi johtaa globaaliin kriisinhallintamalliin, jossa erikoistuneita tehtäviä toteutetaan resurssien jakamisen ja yhteen nivoutuneiden hallintorakenteiden kautta.²⁶ EU on pystynyt yhdistämään siviili- ja sotilaskomponentteja kriisinhallintaan osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Unionin ongelmat ovatkin edelleen toiminnan koordinaatiossa ja johtamisessa, vaikka aloitetuissa operaatioissa onkin onnistuttu.²⁷ Esimerkiksi EUFOR Tchad/RCA operaatio palveli enemmän Euroopan unionin ja Ranskan omia intressejä kuin kohdealueen humanitääristä tilannetta. Onnistunut yhteisoperaatio on osa Euroopan unionin turvallisuusidentiteetin luomista ja palvelee Ranskan intressejä osana sen Afrikan politiikan vastuiden monipuolistamista.²⁸

Keski-Afrikan tasavalta²⁹ on käytännössä itsenäistymisestään lähtien ollut jatkuvassa vallankaappausten ja konfliktien kierteessä. Ranska, YK ja EU ovat toteuttaneet useita kriisinhallintaoperaatioita maassa. Tarve YK-toiminnalle alueella johtuu Ranskan ja muiden alueen toimijoiden kyvyttömyydestä ratkaista ongelmia, joihin sotilaallinen kriisinhallinta ei yksin pysty.³⁰

Vuonna 2003 entinen armeijan esikuntapäällikkö François Bozizé onnistui kaappaamaan vallan kymmenen vuotta hallinneelta presidentti Patassélta. Bozizé ajautui kuitenkin suosimaan oman etnisen ryhmänsä *Gbayan* ja sukunsa jäseniä korkeissa virkanimityksissä. Vallasta luopuminen ei tule kysymykseen ja vallan taustalla ovat usein monimutkaiset sosiaaliset rakenteet. Etniset, uskonnolliset ja erilaiset väestöryhmittymät kilpailevat toistensa kanssa, pääosin peläten valtaan pääsevän ryhmittymän sortoa.³¹ Yhteiskunta ja valtio nivoutuvat yhteen, jolloin ainoita vallanpitäjiä eivät ole formaalit auktoriteetit, vaan osittain epäviralliset tahot virallisen vallan-

²⁶ Brosig, Malte (2014), "EU Peacekeeping in Africa: From Functional Niches to Interlocking Security", *International Peacekeeping* 21:1, 74–91, s. 76–77.

²⁷ Olsen, Gorm Rye (2011), "Civil–military cooperation in crisis management in Africa: American and European Union policies compared", *Journal of International Relations and Development* 2011/14, 333–353, s. 335;348.

²⁸ Styan, David (2012), EU power and armed humanitarianism in Africa: evaluating ESDP in Chad, *Cambridge Review of International Affairs* 25:4, 651–668, s. 665–667.

²⁹ Faktalaatikko Keski-Afrikan tasavallasta: Liite 1: Arieff 2014.

³⁰ McQueen, Norrie (2006), *Peacekeeping and the International System*. Oxon: Routledge, s. 208–210.

³¹ Mehler, Andreas (2012), "Why Security Forces Do Not Deliver Security: Evidence from Liberia and the Central African Republic", *Armed Forces & Society* 38:1, 49–69, s. 49–51.

käytön taustalla. Usein eri ryhmittymiä edustavat eliitit ovat sidoksissa toisiinsa, tuntevat toisensa henkilökohtaisesti.³² Keski-Afrikan tasavallan hallinto ei ainoastaan epäonnistunut suverenin valtion velvollisuuksien täyttämisessä maassaan vaan kostoiskuista syytetyt turvallisuusviranomaiset ovat olleet uhka maan omille asukkaille, jolloin asukkaat etsivät turvaa erilaisten varjojärjestöjen verkostoista: ”Jos valtiovaltaa ei ole, muut toimijat täyttävät valtatyhjiön.”³³ Kansalaisten kaipuu turvallisuuteen toimii usein myös eliittien vallassa pysymisen välineenä.³⁴

Pontin (2015) mukaan presidentti Bozizé kiihdytti väkivaltaisuuksia vuonna 2013 vertaamalla eteneviä, pääosin muslimista koostuvia Seleka-kapinallisia *muukalaisiin*. Nimityksellä oli historiallisesti erityinen merkitys muulle väestölle, johon on syvälle juurtunut pelko valloitusta ja sortoa vastaan. Pelko on peräisin esimerkiksi taisteluista siirtomaavaltaa vastaan, mutta lähemmin myös tsadilaisten, muslimitaustaisten palkkasotilaiden suorittamista ryöstöistä ja väkivaltaisuuksista maassa 2000-luvulla. Pelkoja ja väkivaltaa kiihdyttivät lisäksi Bozizén muslimivastaiset lausunnot, sekä muslimien rooli kiertävinä paimentolaisina ja perinteisesti muuta väestöä parempiosaisina ihmisinä.³⁵

Keski-Afrikan tasavallassa muslimit ja muu väestö ovat eläneet pääosin rauhassa. Uskonnollisten ja etnisten stigmojen ja stereotyyppien käyttö suistivat konfliktin tilanteeseen, jossa Selekaa vastustaneet anti-Balaka-ryhmittymät kostivat vallankaappauksen muulle muslimiväestölle. Väkivallan raakuus on peräisin pitkistä perinteistä³⁶, jossa valtio ei ole tarjonnut kansalle turvallisuutta tai oikeutta.

³² Persson, Mariam (2008), ”In the Absence of State Power – others will fill the vacuum – A political and security analysis of the situation in the Central African Republic and the informal networks of power”, teoksessa *Beyond the Façade of Formal Statehood*, Vällingby: Swedish National Defence College, s. 19.

³³ Mt. 8–9; 18–23.

³⁴ Pont, Arnaud (2015), *Conflict in Central African Republic: The Case of the Anti Balaka*, saatavissa: <https://arnaudpont.wordpress.com/2015/09/24/conflict-in-central-african-republic-the-case-of-the-anti-balaka/>, luettu 29.2.2016, s. 15.

³⁵ Mt. 22.

³⁶ Väkivallan kulttuurissa ihmiset ovat tottuneet väkivaltaan osana normaalia yhteiskuntaa. Tämä näkyy kansan oikeusistuimien väkivaltaisessa toiminnassa, erilaisissa initiaatiiriiteissä ja nopeassa turvautumisessa väkivaltaan konflikteissa. Perinteiset luonnonuskonnot rohkaisevat esimerkiksi ruumiiden paloitteluun ja ihmisyyntiin vainajan kuolemanjälkeisen koston pelossa. Ryhmissä tehdyt raa’at väkivallan teot nähdään hyödyttävän ryhmää ja takaavan ryhmän kunnioituksen. (Pont 2015).

Turvallisuuden tunteen subjektiivisuus on haastava kokonaisuus myös kriisinhallinnan kannalta. Tavallisen väestön identifioituminen erilaisiin konfliktin osapuoliin puoltaa riittävän suurten operaatioiden käyttöä tilanteen rauhoittamiseksi. Edellä mainitut Pontin näkökulmat muistuttavat niistä monimutkaisista etnisistä ja kulttuuriperusteisista tekijöistä, joiden vuoksi kokonaisvaltainen lähestymistapa on ainoa vaihtoehto tuottaa maahan rauha. Etnisyyden politisointi on korvattava inklusiivisella hallinnolla. Lisäksi poliittisen vuoropuhelun ja peruspalveluiden mahdollistaminen ovat tärkeä osa rauhanprosessia.

Vähäisten resurssien maassa valta on taannut varallisuutta, jolloin osattomilla on aina syy kapinoida. Tavallisen ihmisen tarpeiden täyttäminen ehkäisee kapinamielialaa, toimiva turvallisuusorganisaatio estää väkivallan syttymisen ja poliittinen prosessi pyrkii tuottamaan pysyvää rauhaa. Lisäksi tarvitaan riittävää rahallista tukea valvottuun instituutioiden muodostukseen ja turvallisuussektorin reformiin. Nämä keinot voivat mahdollistaa väkivallan kulttuurin heikkenemisen.

Ajateltaessa Keski-Afrikan tasavallan konfliktin taustoja, Euroopan unionin operaatio osana kokonaisvaltaista ratkaisua on sinänsä validi. Varjon operaation päälle heittää kuitenkin Ranskan rooli operaation perustajana ja johtovaltiona. Verrattuna Ranskan yksin toteuttamaan sotilaalliseen toimintaan alusmaassaan, on EU-operaatiolla kuitenkin merkittävästi vahvempi puolueeton rooli. Operaation tehtävä siltaavana operaationa ennen merkityksellisempää ja kooltaan moninkertaista YK-operaatiota on tutkimuskirjallisuuden perusteella nykypäivää ja eduksi kaikille toimijoille. Ymmärtäen hieman Keski-Afrikan tasavallan konfliktin dynamiikkaa ja eri toimijoiden intressejä konfliktissa ja sen hallinnassa, on helpompi aloittaa Suomen ottaman roolin pohdinta.

1.3. Tutkimusongelma ja -kysymykset

Työn kannalta keskeisenä motivaationa toimi Suomessa herännyt keskustelu Keski-Afrikan tasavaltaan keväällä 2014 perustetusta operaatiosta ja siihen osallistumisesta. Ulkoministeri Tuomioja lausui Ylelle 17.2.2014, että ”Suomesta voidaan lähettää Keski-Afrikan operaatioon 20–100 henkeä.³⁷ Asiasta oli keskusteltu tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa alustavasti jo 5.2.2014, jolloin päätettiin selvittää Suomen mahdollisuudet osallistua operaatioon. Puolustusministeri Carl Haglund vastasi Tuomiojan kommentointiin 18.2.2014: ”Tärkeintä tässä on nyt se, että ei keskitytä siihen miten monta lähetetään, vaan siihen, mitä lähetetään ja näkisin, että sen pitäisi olla tarveperusteista ja osana kokonaisuutta. Realistisin arvio on mielestäni, että se jäisi jonnekin parinkymmenen kieppeille.”³⁸ Tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa 26.2. asiaa käsiteltiin uudestaan ja julkaistussa tiedotteessa mainittiin Suomen osallistuvan operaatioon enintään 30 hengen vahvuisella osastolla. Jatkossa valtioneuvoston selonteokoon päätynyt joukkomäärä säilyi muuttumattomana päätöksentekoprosessin ajan. Valtioneuvosto antoi operaatiosta kriisinhallintalain³⁹ mukaisen selonteon 11.3. Eduskunta lähetti asian ulkoasiainvaliokunnan käsittelyyn, joka laati aiheesta mietinnön puolustusvaliokunnan lausunnolla. Liitteen kaksi kaavio selkiyttää päätöksenteon aikataulua.

Tämän työn tutkimusongelmana on selvittää, millaiset näkökulmat luonnehtivat Suomen sotilaallisesta osallistumisesta EUFOR RCA -operaatioon käytyä keskustelua? Tutkimusongelmaan etsitään vastausta kahden varsinaisen tutkimuskysymyksen kautta:

Millaiset teemat määrittävät suomalaisesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja siitä tehtävästä päätöksenteosta käytyä keskustelua?

Millaisia näkökulmia kriisinhallinnan päätöksentekoon ja julkiseen keskusteluun osallistuvilla henkilöillä on osallistumisen perusteista?

³⁷ Yle: Heikkilä, Annastiina (17.2.2014), *Tuomioja: Suomesta jopa sata sotilasta Keski-Afrikan tasavaltaan*, saatavissa http://yle.fi/uutiset/tuomioja_suomesta_jopa_sata_sotilasta_keski-afrikan_tasavaltaan/7094079, luettu 16.12.2015.

³⁸ Yle (18.2.2014), *Haglund haluaa Keski-Afrikkaan vain parikymmentä suomalaissotilasta*, saatavissa http://yle.fi/uutiset/haglund_haluaa_keski-afrikkaan_vain_parikymmentä_suomalaissotilasta/7095590, luettu 16.12.2015.

³⁹ Finlex (2006), *Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 31.3.2006/211*, saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060211>, luettu 4.2.2016, § 3.

Tutkimusongelmaan vastataan tapaustutkimuksen piirteitä lainaavalla tutkimusstrategialla. Jotta päätöksestä kyetään muodostamaan mahdollisimman monipuolinen näkemys, on tarpeellista ymmärtää päätöksen konteksti. Keski-Afrikan tasavallan konfliktin ja EU:n Afrikan kriisinhallinnan taustoja käsitellään kappaleessa yksi. Toisessa kappaleessa esitellään tutkimuksen metodologia. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen kriisinhallintaa määrittävistä teemoista vastataan ulkopolitiikan analyysin mukaisella, teorialähtöisellä, laadullisella sisällönanalyysillä. Lähteinä käsitellään kriisinhallintaa ja EUFOR RCA -operaatiota käsitteleviä valtionhallinnon asiakirjoja⁴⁰, opinnäytteitä ja artikkeleita⁴¹, sekä uutisointia Ylen, Helsingin Sanomien, Iltalehden ja Ilta-Sanomien julkaisuista.⁴² Toiseen tutkimuskysymykseen vastataan suorittamalla Q-kysely keskeisille EUFOR RCA -operaation päätöksentekoon, sekä laajemmin suomalaisesta kriisinhallinnasta käytävään keskusteluun osallistuneille henkilöille. Vastaus tutkimusongelmaan syntyy näiden kahden menetelmän johtopäätösten synteisistä, jossa verrataan havaittuja näkökulmia sisällönanalyysistä nousseisiin teemoihin.

⁴⁰ Kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia (2009), Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2012), Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus ”Sotilaallinen kriisinhallinta” (2013), Pohjoismaiden ulkoministerien julkilausuma (2014), Valtioneuvoston selonteko EUFOR RCA -operaation perustamiseksi (VNS 2/2014), Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö ja Puolustusvaliokunnan lausunto selontekoon (UaVM / PuVL 3/2014).

⁴¹ Anttilan väitöskirja kriisinhallinnasta ja oppimisesta (2012); FINCENT:n julkaisut Eronen ym. (2011), Kerkkänen (2015) ja Salenius-Pasternak (2012); MPKK:n EUK-tutkielmat Kylä-Harakka (2007) ja Hyvönen (2012); Oikarisen pro-gradu (HY 2008), sekä Rädyn ja Sikasen (2015) ja Palosaaren (2013, 2013b) artikkelit.

⁴² Uutisointi vuoden 2014 alun EUFOR RCA -operaation perustamisesta vuoden 2015 syksyyn. Palveluissa käytettiin kriisinhallinta-hakusanaa. Uutisia, kolumneja ja pääkirjoituksia päätyi analyysiin yhteensä 40 kappaletta.

2. METODOLOGIA

2.1. Tutkimusstrategia ja menetelmät

Tutkimuksen kohteena oleva ilmiö ” päätöksenteko Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan” rohkaisee luontaisesti monipuolisten tutkimusmenetelmien käyttämiseen. Teoreettisesti on vaikeaa ja jopa harhaanjohtavaa tarkastella hallinnon päätöksentekoa vain rationaalisen valtiotoimijan kautta. Samoin kyseenalaista on lähestyä aihetta menetelmällisesti kapealla otteella. Tulkinnallisuus on aiheessa jatkuvasti läsnä. Ensinnäkin on tutkijan tulkinnasta riippuvaista, millaisen aineiston valossa Suomen kriisinhallintakeskustelua esitetään. Lisäksi Q-metodi tuo subjektiivisuutta työhön tutkittavien muodostaessa näkökulmia Suomen sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Näin ollen työn voidaan katsoa noudattelevan interpretivististä – tulkinnallista – tieteenfilosofiaa. Tulkinnallisuudelle luodaan konteksti taustoittamalla aihetta aiemmilla tutkimuksilla, sekä sitomalla teorianäkökulma tiiviisti työn empiirisiin vaiheisiin.

Tämän työn tavoitteena on muodostaa mahdollisimman kattava kuva tutkimusongelmana olevasta aiheesta. Hermeneutiikan peruseriaatteiden mukaisesti voidaan katsoa, että yksittäistapauksen tutkimus on jossain määrin yleistettävissä ja näin ollen tietoisuus kokonaisuudesta lisääntyy yhdessä yksityiskohtaisen tiedon kanssa. Tulkinta on tärkeä osa hermeneutiikkaa. Tietoisuus yksityiskohdista muuttaa tulkintaa kokonaisuudesta. Toinen keskeinen hermeneutiikan peruseriaate on konteksti. Tarkasteltavaa ilmiötä tulkitaan muiden vastaavien ilmiöiden ja sen hetkisten olosuhteiden kontekstissa.⁴³

Työn teorianäkökulma ja valittu tieteenfilosofinen lähestymistapa painottavat monimenetelmällisyyttä ja kokonaisvaltaista ymmärrystä melko kapeasti rajatusta tutkimuskohteesta. Tapaustutkimus voisi olla looginen valinta tutkimusstrategiaksi. Tapaustutkimuksen periaatteiden mukaan tutkimuskohteesta, eli tapauksesta pyritään muodostamaan yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa. Kontekstin huomioiminen, sekä tapauksen prosessien ja sisäisen dynamiikan syvällinen ymmärtäminen mahdollistavat tiedon yleistettävyyden.⁴⁴ Tämä työ ei kuitenkaan täytä tapaustutkimuksen kaikkia tunnuspiirteitä, tutkimusstrategian voidaan katsoa noudattelevan tapaustutkimuksen periaatteita.

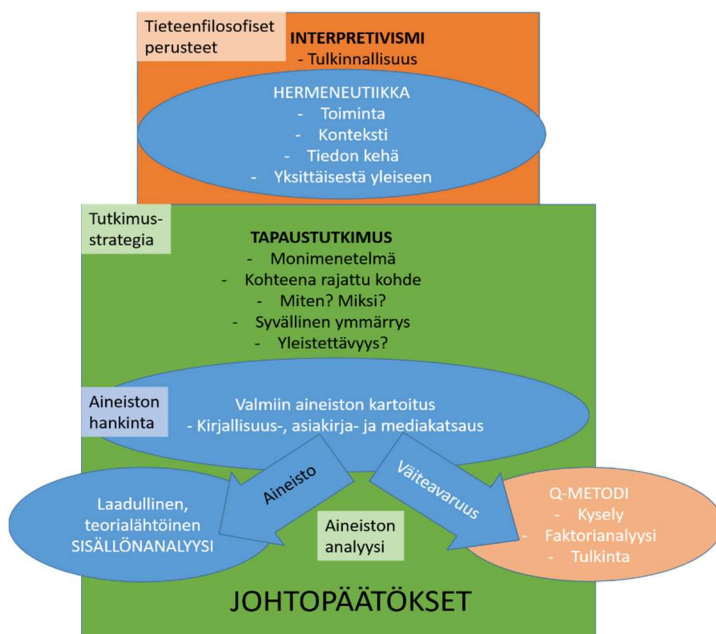
⁴³ Lähdesmäki, Tuuli, Hurme, Pertti, Koskimaa, Raine, Mikkola, Leena & Tommi Himberg (2009), Menetelmäpolkuja humanisteille. Jyväskylän yliopisto, humanistinen tiedekunta, saatavissa <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja>, luettu 2.9.2015, kohdat ”Tieteenfilosofiset suuntaukset” ja ”Ongelmanasettelu”.

⁴⁴ Mt. ”Tutkimusstrategiat: Tapaustutkimus”.

Q-menetelmän analyysin lopputuote on luonteeltaan fenomenografinen. Menetelmässä ollaan siis kiinnostuneita tutkittavien kokemusten ja käsitysten eroavaisuuksista ja yhtäläisyyksistä. Kuten Rissanen (2006) toteaa:

”Fenomenografisen tutkimusotteen tavoitteena on tuoda päivänvaloon ihmisten erilaisia käsityksiä tutkittavasta ilmiöstä. Ensimmäisen asteen tutkimusnäkökulma pyrkii hahmottamaan tutkittavien laadullisesti erilaiset tavat käsittää ja ymmärtää tutkittavaa asiaa tai kohdetta. Toisen asteen näkökulma vie tarkastelua syvemmälle. Tällöin tutkija pyrkii luomaan tulkintaa ihmisten käsityksistä ja niiden merkityssisällöistä kyseisessä kohdeilmiössä.”⁴⁵

Ei kuitenkaan voida sanoa, että työ pohjautuisi kokonaan fenomenografiseen, ihmisten käsityksiin nojaavaan analyysitapaan. Laadullisen, teorialähtöisen sisällönanalyysin kautta työssä on vähintäänkin osin pragmaattinen luonne. Tämä johtaa juurensa sekä ulkopoliittikan analyysin, että Q-menetelmän normatiiviseen, toiminnan kehittämiseen tähtäävään luonteeseen. Pragmaattisen aineiston analysoinnin ja avainhenkilöiden käsitysten kautta muodostuva kuva suomalaisesta kriisinhallinnasta muodostuu Keski-Afrikan tasavallan kriisinhallintaoperaation tapausesimerkin kautta. Kuvassa 1 on esitetty tämän työn metodologiset perusteet.



Kuva 1 Tutkimuksen metodologinen viitekehys

⁴⁵ Rissanen, Riitta (2006), ”Luku 5.1, Fenomenografia” kokonaisuudesta Anita Saaranen-Kauppinen & Anna Puusniekka (2006), *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*, saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>, luettu 2.9.2015.

2.1.1. Tapaustutkimuksen periaatteet

Hermeneutiikkaan kuuluu kokonaisuuden ymmärtäminen yksityiskohtien kautta. Parantunut kokonaisymmärrys taas auttaa yksityiskohtien hahmottamisessa. Tapaustutkimus on tutkimusstrategiaksi määriteltävä kokonaisuus, jossa tutkitaan yksittäistä, rajattua aihetta.⁴⁶ Tapaustutkimus mahdollistaa syvällisen perehtymisen kohdetapauksen⁴⁷ monimutkaisuuteen ja ainutlaatuisuuteen monista näkökulmista, ”tosielämän” kontekstissa. Päättävöittena on tuottaa erilaisilla menetelmillä syvällinen ymmärrys ja kehittää politiikkaa, ammatillista käytäntöä tai yhteisön toimintaa.⁴⁸

Jo sanamuoto: ”Tapaustutkimuksessa pyritään rajatun kokonaisuuden syvälliseen *ymmärtämiseen*” voi viitata tutkimusstrategian luonteeseen ja alkuperään. Tapaustutkimus on osa laadullista vastausta sosiaalitieteissä 60-luvulta asti vallinneeseen positivistiseen suuntaukseen, ihmistieteiden behavioristiseen tieteellistymiseen. Simmons (2009) kuitenkin varoittaa sekoittamasta tapaustutkimusta synonyyminä laadulliseen tutkimukseen.⁴⁹ Tapaustutkimuksen menetelmäskala voi olla huomattavan laaja. Määrällisten ja laadullisten menetelmien yhdistäminen on jopa hyödyksi kokonaiskuvan rakentamisessa.

Ulkopolitiikan analyysi on luonteeltaan normatiivista, politiikan kehittämiseen pyrkivää tiedettä. Tapaustutkimuksella on samanlainen luonne. Tämä johtuu tapaustutkimuksen juurista evaluoinnin alalla. 60–70-luvuilla Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa todettiin määrällisten mittareiden riittämättömyys organisaation toiminnan arvioinnissa ja alettiin kehittää osallistuvampaa, monipuolisempaa työkalua arvioinnin ja päätöksenteon kehittämiseksi.⁵⁰

⁴⁶ Saaranen-Kauppinen, Anita & Anna Puusniekka (2006), ”Luku 5.5, Tapaustutkimus”, kokonaisuudesta: *Kvali-MOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*, saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>, luettu 2.9.2015.

⁴⁷ Tällainen voi olla esimerkiksi jokin projekti, politiikka, instituutio, ohjelma tai systeemi.

⁴⁸ Simmons, Helen (2009), *Case Study Research in Practice*. Lontoo: SAGE Publications, Ltd, s. 21.

⁴⁹ Mt. 14.

⁵⁰ Mt. 16.

Noilta ajoilta lähtien konteksti, toimintaympäristö, syvälinen perehtyminen, osallistuvat menetelmät ja seuranta ovat nousseet suosittujen menetelmien joukkoon silloin, kun tarkoitus on ymmärtää jonkin organisaation toimintaa muutenkin kuin tuotettujen tulosten ja määrällisten mittareiden valossa. Ulkopoliittikan analyysin osalta muun muassa Hudson (2007) on osoittanut kaipuunsa kokonaisvaltaisempien metodien perään, tutkimushaaran keskittyessä laajalti määrällisten menetelmien ja analyysityökalujen käyttöön.⁵¹

Tässä kohdassa on luonteva rinnastaa sosiologinen tapaustutkimuksen metodologia yhteiskuntatieteelliseen ulkopoliittikan analyysiin ja todeta niiden toimivan saman tavoitteen, toiminnan parantamisen eteen. Lisäksi molemmat mahdollistavat monipuoliset aineistonkeruu- ja analyysimenetelmät. Tapaustutkimusta aloitettaessa on Simmons (2009) mukaan otettava huomioon strategiaan sopiva tutkimusongelma. Omimmillaan tapaustutkimus on etsittäessä vastausta ymmärrystä vaativiin ”miksi” ja ”miten”-kysymyksiin. Kohdetapausta valittaessa on mahdollista keskittyä toisaalta mahdollisimman tavalliseen, edustavaan tai erikoiseen tapaukseen. Teoriakehys voi tuoda tutkimukseen turvallisuuden tunnetta ja yksinkertaisuutta, mutta samalla se voi johtaa kerätyn aineiston manipulaatioon ja teoriaan sopimattomien näkökulmien huomiotta jättämiseen.⁵²

Tämän tutkimuksen kohdalla edellä mainitut kriteerit on pyritty ottamaan huomioon. ”Miksi?” on ensimmäinen kysymys, joka kirjoittajalle tulee mieleen tutkimuksen kohteena olevasta päätöksentekoprosessista. Samalla näyttäisi siltä, että pienen asiantuntijaosaston määrääminen kriisinhallintatehtävään on suurempia, kokonaisia joukkoja yleisempi trendi nykypäivän kriisinhallinnan osalta. Näin ollen 2014 tehty päätös EUFOR RCA -operaatiosta palvelee edustavana esimerkkinä, suurten joukkojen lähettämiseen liittyvien päätösten ollessa paljon harvinaisempia. Ulkopoliittikan analyysin teoria muodostaa lähtökohdat aineistonkeruulle ja sisällönanalyysille. Pitää kuitenkin huomioida, että empiirisessä vaiheessa kaikki esiin nousevat faktorit on huomioitava tasavertaisesti. Näin voidaan arvioida teorian sopivuutta kohteena olevan päätöksen arviointiin, vaikka tätä ei varsinaiseksi hypoteesiksi muotoiltaisikaan. Tavoitteena on kuitenkin oltava mahdollisimman syvälinen tietämys, eikä teorianäkökulma saa rajoittaa tätä.

⁵¹ Hudson, Valerie (2007), *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., s. 188–190.

⁵² Simmons 2009, 29–33.

Kuten monet muutkin laadullisen leiman saaneet tutkimusstrategiat ja -menetelmät, myös tapaustutkimus on saanut kritiikkiä liiasta subjektiivisuudesta. Kun käytetyimmät menetelmät sisältävät muun muassa havainnoinnin ja haastattelut, on selvää, että tutkija vaikuttaa tulkinnoiltaan havaintoihin ja kerättyyn aineistoon. Paras tapa suojautua subjektiivisuuskritiikkiä vastaan on avata tutkimuksessa tutkijan rooli, kohteet joissa vaikutus voi nousta esille. Puolueellisuus on siis tiedostettava, jotta sitä voidaan tietoisesti tutkimuksen eri vaiheissa välttää.⁵³

Toinen tapaustutkimuksen kritiikki koskee sen merkityksellisyyttä. Kritiikin mukaan yksittäisen, tarkasti rajatun aiheen tutkimuksella ei pystytä riittävän yleistettävään tietoon. Yleensä tapaustutkimus valitaankin menetelmäksi, kun halutaan ymmärtää kohdetta syvällisesti ja huomioida siihen liittyvät olosuhteet ja taustavaikuttimet, pyrkimättä kuitenkaan täysin yleistettävään tietoon. Yhdenkin tapauksen huolellinen tutkiminen voi kuitenkin tarjota yksittäistapauksen ylittävää tietoa, vaikka sen pohjalta ei voi esittää yleistyksiä. Tulosten merkitystä ja oikeellisuutta voidaan vahvistaa esittämällä perusteellinen kuvaus aineistosta ja sen analyysistä.⁵⁴ Kuten muussakin laadullisessa tutkimuksessa, myös tapaustutkimuksen yleistettävyyys ja uskottavuus riippuvat ennen kaikkea tutkimuksen validiteetista. Suurikaan tietomäärä rajatusta aiheesta ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita yleistettävyyttä. Pitää kuitenkin muistaa, että yleistettävyyttä voidaan tulkita monin eri tavoin, kuten yleistämällä muihin tapauksiin, käsitteisiin, prosesseihin tai yleistietoon tapahtumista.⁵⁵

Kuten kappaleen alussakin mainittiin, tapaustutkimus on ymmärrettävä yksittäisiä aineistonkeruu- ja analyysimenetelmiä laajempänä kokonaisuutena. Se mahdollistaa niin kvantitatiivisten kuin kvalitatiivistenkin menetelmien käyttämisen.⁵⁶ Useimmiten haastattelu, havainnointi ja dokumenttianalyysi toimivat tapaustutkimuksen metodeina. Tärkeintä metodien valinnassa on mahdollisimman syvällisen ja totuudenmukaisen tiedon tuottaminen. Tässäkin työssä käytettävä dokumentti- tai sisällönanalyysi toimii kontekstin ja taustan luomisessa. Samalla se antaa syventävää tietoa tutkittavasta organisaatiosta tai muusta kohteesta.⁵⁷

⁵³ Simmons 2009, 163.

⁵⁴ Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.

⁵⁵ Simmons 2009, 24; 164–165.

⁵⁶ Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, Simmons 2009, 34.

⁵⁷ Simmons 2009, 63.

Täyttääkseen tapaustutkimuksen määritelmät täysin, pitäisi työssä päästä perehtymään käynnissä olevaan toimintaan. Ajatukset havainnoinnista, osallistumisesta ja toiminnan kontekstista jäävät jälkikäteen tehtävässä analyysissa auttamatta paitsioon. Lisäksi tässä työssä käytetään tapausesimerkkiä, mutta tiedonkeruu ja analyysit eivät kuitenkaan rajoitu käsittelemään ainoastaan EUFOR RCA -operaatiota. Toisaalta on myös nostettava esille tutkimuksen lukuisat yhtymäkohdat tapaustutkimukseen: monimenetelmällisyys, rajattu ja edustava aihe, toiminnan kehittäminen ja aiheen kokonaisvaltainen ymmärtäminen. Yhteenvetona tutkimusstrategiasta voidaan todeta tämän tutkimuksen noudattelevan tapaustutkimuksen periaatteita. Työtä ei kuitenkaan voida luonnehtia erityisesti tapaus- tai case-tutkimukseksi, johtuen sen puutteista osallistumisen, havainnoinnin, sekä tapauksen rajaamisen osalta.

2.1.2. Laadullisella sisällönanalyysillä tausta ja perusteet empiiriseen vaiheeseen

Sisällönanalyysi on kehittynyt yhdessä muun laadullisen tutkimuksen kanssa erilleen sisällön erittelyn kaltaisesta, sanojen ja tekstirakenteiden määrällisestä analysoinnista. Yhdysvalloissa vaikuttava, laadulliseksi mainittu sisällönanalyysi painottaa kuitenkin edelleen melko vahvaa kategoriointia ja analyysirunkoja. Suomalaisessa menetelmäkirjallisuudessa laadullinen sisällönanalyysi kuvataan usein hyvin vapaaksi laadulliseksi menetelmäksi, jossa tutkijan oma vaikutus menetelmän käyttöön on mittava.⁵⁸ Menetelmänä laadullinen sisällönanalyysi sallii määrällisen sisällön erittelyn, sekä laadullisten analyysitapojen käytön yhdessä tai erikseen. Määrälliset analyysityökalut analysoivat esimerkiksi sanojen tai sanayhdistelmien esiintymistiheyksiä ja -määriä. Laadullisella analyysillä pyritään nostamaan aineistosta merkityksiä. Tutkijan oma näkemys ja mahdollinen teoriakehys määrittelevät aineistosta analysoitavat asiat.

Sisällönanalyysin tarkoituksena on löytää valmiista aineistoista riittävä väitevaruus, noin 200 väitettä, jotka liittyvät kriisinhallinnan päätöksentekoon ja osallistumiseen. Väitevaruudesta kehitetään noin 40–60 väitteen väiteotos käytettäväksi Q-kyselyssä. Asiayhteydet väitteen ympärillä esitetään analyttisen tarkastelun jälkeen argumentteina analyysikappaleissa. Esimerkiksi sisällönanalyysistä voisi nousta Q-kyselyssä hyödynnettäväksi väite: ”10 miljoonaa euroa on liikaa käytettäväksi EUFOR RCA -operaatioon”.

⁵⁸ Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2002), Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, s. 105.

Tämä väite on peräisin asiakirjasta, jossa kerrotaan operaation kustannuksista valtiolle. Argumenttina vastaava asia voi kääntyä joko osallistumisen järkevyyttä vastaan liian suurena kontribuutiona, tai puoltamaan osallistumista, koska operaatio kyettiin kuitenkin rahoittamaan vuodelle 2014 varatusta lisäbudjetista. Analyysivaiheen jälkeen voidaan määritellä suomalaista sotilaallista kriisinhallintaa määrittäviä teemoja.

Työssä käytetään kirjoittajan ennenkin hyödyntämää Margaret C. Hermannin käsitteistöä määriteltäessä sisällönanalyysille olennaisia tekijöitä. Jaottelu antaa suuntaviivat tutkimukselle ja pakottaa tuomaan esille seikat, joiden myötä sisällönanalyysin validiutta voidaan arvioida. Hermann esittää tekstissään kahdeksan kysymystä, joihin sisällönanalyysiä tekevän tutkijan tulisi osata vastata. Nämä ovat: (1) Sisältääkö tutkimusongelma merkitysten erottamista kommunikaatiosta, (2) Millaisia aineistoja on saatavilla ja miten, (3) Johtaako tutkimusongelma laadulliseen vai määrälliseen analyysiin? (4) Käsitelläänkö aineistoa kuvaavana vai instrumentaalisenä? (5) Mitä tekstistä analysoidaan ja millä perusteella? (6) Voidaanko tutkimuksessa ottaa huomioon tilanne, kulttuuri ja historia; konteksti? (7) Voidaanko tutkimus toistaa? (8) Vastaako analyysi siihen, mistä tutkimuksessa alun perin oli kiinnostuttu?⁵⁹ Edellä mainitut kysymykset voidaan jaotella helpommin ymmärrettävään muotoon käsittelemällä a) tutkimusongelmaan (1, 3, ja 6), b) aineistoon (2, 4), ja c) analyysin uskottavuuteen (5, 7 ja 8) liittyviin kysymyksiin.

Tutkimusongelman puolesta tämä työ keskittyy merkitysten erottamiseen kommunikaatiosta. Ensimmäisessä vaiheessa väitteet ja kriisinhallintaa määrittelevät teemat erotetaan valmiista kommunikaatiosta. Toisessa vaiheessa erotetaan faktorianalyysin kautta näkökulmia Q-kyselyn tuottamasta kommunikaatiosta. Näkökulmat voidaan asettaa kontekstiin synteesivaiheessa vertaamalla niitä sisällönanalyysin tuottamiin teemoihin. Näin ollen tutkimusongelma on validi sisällönanalyysin tarkoituksiin. Tieteenfilosofinen perusta ja tutkimusstrategia nojaavat yksityiskohtien syvälliseen ymmärtämiseen, jonka kautta tietoisuus kokonaisuudesta kehittyy. Lisäksi pyrkimys syvälliseen ymmärtämiseen vaatii historian ja kontekstin huomioon ottamista. Arvioitaessa Suomen osallistumisen rationaalisuutta, on aineistossa säilytettävä konteksti mukana. Kuka sanoi, missä sanoi ja kenelle sanoi, ovat huomioitavia seikkoja arvioitaessa argumenttien vaikuttavuutta.

⁵⁹ Hermann, Margaret G. (2008), "Content Analysis". Teoksessa Klotz, Audie & Deepa Prakash (toim.), *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*. Houndmills: Palgrave Macmillan, s. 151.

Sisällönanalyysiin valittava aineisto tarkentuu analyysin yhteydessä. Ensimmäisenä käsitellään viralliset asiakirjat, jotka määrittävät suomalaista kriisinhallintaa yleisesti tai liittyvät EUFOR RCA -operaation päätöksentekoon ja toimeenpanoon. Toisena analysoidaan akateemiset julkaisut, jotka käsittelevät suomalaista kriisinhallintaa. Kolmantena lähteenä ovat suomalaiset medialähteet, kuten uutiset, raportit ja kolumnit aiheeseen liittyen. Aineistojen saatavuus on internetin kautta hyvä. Sekä viralliset julkaisut, että suomalaiset medialähteet ovat kattavasti saatavilla. Akateemisten julkaisujen kohdalla yliopistokirjastojen ja Nelli-portaalin artikkelitietokannan tarjonnan voi katsoa olevan riittävä. Aineiston kattavuutta arvioidaan kuitenkin kylläntymisen periaatteen mukaisesti. Kun uusia merkittäviä väittämiä tai asioita ei enää nouse esille, voidaan otoksen katsoa olevan riittävä.

Aineistoa käsitellään luonteeltaan instrumentaalisenä. Aineiston ei uskota kuvaavan ulkopuolelta, mitä kriisinhallinta Suomen kontekstissa on. Instrumentaalinen aineisto luo osaltaan koko kriisinhallinnan merkitystä ja näin ollen sillä on jokin tarkoitus. Analyysissa otetaan huomioon kunkin julkaisun konteksti, millaiseen tarkoitukseen julkaisu on luotu. Sinänsä Q-menetelmän väitevaruuden muodostamista varten väitteen kontekstilla ei ole merkitystä, väitevaruuden pyrkiessä kuvaamaan teoriassa kaikkia aiheeseen liittyviä väittämiä. Sisällönanalyysissä julkaisun konteksti ja siitä seuraava luotettavuus ja objektiivisuus ovat sen sijaan merkityksellisiä seikkoja.

Vaikka sisällönanalyysi toteutetaan tässä työssä teorialähtöisenä, työn tarkoituksena ei ole muodostaa liian sitovia teoriakategorioita analyysiä varten. Teorialähtöisestä analyysistä puhutaan silloin kun analyysin taustalla on jokin teoreema, jonka käsitteet ovat keskenään vuorovaikutuksessa.⁶⁰ Aineistosta etsitään deduktiivisesti kokonaisuuksia, jotka viittaavat osallistumiseen 1) rationaalisena toimintana, 2) organisaatiokäyttäytymisen tuotoksena ja 3) hallintopoliittisena prosessina. Tarkemmin analyysiä ohjaavat kategoriat esitetään kappaleessa 3.2.3. Allison & Zelikowin teoriakehys ottaa huomioon päätöksenteon monipuolisesti. On kuitenkin mahdollista, että sisällönanalyysi nostaa induktiivisesti esille uusia, teorianäkökulmasta puuttuvia väitteitä ja kokonaisuuksia. Tutkimusprosessi säilyy kaikissa vaiheissa avoimena aineistosta nouseville uusille havainnoille. Analyysin toistettavuuteen ja kysymykseen vastaamiskykyyn on paneuduttava vasta kun työ on valmis. Vasta tällöin voidaan arvioida teoriakehityksen, menetelmien ja aineiston edustavuutta suhteessa tutkimusongelmaan.

⁶⁰ Pietilä, Veikko (1969), Johdatusta sisällön erittelyyn. Tampere: Tampereen yliopiston tutkimuslaitos, s. 47.

Q-metodin laiminlyönti politiikan tutkimuksessa on valitettavaa, koska se voi paljastaa paljon subjektiivisuuteen liittyviä näkökulmia esimerkiksi päätöksenteon tutkimuksessa.⁶² Arvottamalla väittämiä tutkittava toimii *operantin subjektiivisuuden* mukaisesti, eli ilmaisee subjektiivisuuttaan toiminnan kautta. “Osallistujan näkökulma tuotetaan toiminnaksi Q-kyselyn väittämien kautta vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa, valvotuissa olosuhteissa ja tuo toiminta on luettavissa täytetyn Q-taulukon muodossa.”⁶³ Q-menetelmä yhdistelee määrällistä ja laadullista, pöytätyöstä ja käytäntöä. Tämän lisäksi se on mieluisa osallistujille, koska he voivat kokea osallistuvansa toiminnan kehittämiseen ja tutkimus on käytännössä mielekäs tehdä. Tutkijalta menetelmä vaatii paljon työtä määrittelyssä, toteutuksessa ja analyysissä.⁶⁴

Ensimmäinen ja vaativin vaihe Q-tutkimuksessa on *väite- tai keskusteluavaruuden* (engl. *concourse*) muodostaminen. Keskusteluavaruus muodostuu tavallisten ihmisten, tutkijoiden, median, ja vaikuttajien keskustelussa.⁶⁵ Teoreettinen väiteavaruus on vaikea käsite. Täydellinen väiteavaruus tarkoittaisi kaikkia tutkittavaan aiheeseen liittyviä väittämiä.⁶⁶ Väiteavaruus koostuu subjektiivisista väittämistä, jotka ilmaisevat mielipiteitä, arvoja ja asenteita. Väittämiä voidaan kerätä teoreettisen mallin mukaan 200–300. Väiteavaruus muokataan kyselyä varten 40–60 väittämän *väiteotokseksi*. Väiteavaruuden mallintamisen tarkoituksena on ainoastaan löytää tutkittavan aiheen piirteitä hyvin edustava väiteotos.⁶⁷

Tutkittavan olisi kyettävä vastaamaan tutkimuskysymykseen laittamalla väittämät pakotetun jakauman mukaiseen, subjektiivisesti määriteltyn järjestykseen. Väiteotoksen kattavuutta voi ajatella tilkkutäkinä, väitteet eivät saa mennä toistensa kanssa päällekkäin, eikä takkiin saa jäädä aukkoja.⁶⁸ Väiteotos voidaan muodostaa teoriaperustaisesti, kuten tässä työssä, mutta sen pitää joka tapauksessa sisältää mahdollisimman paljon kyseisen väiteavaruuden ääripäitä.⁶⁹

⁶² Aalto, Pami (2003), ”Q-metodologia politiikan tutkimuksessa: Esimerkkinä EU:n pohjoisen ulottuvuuden asiantuntijakeskustelu”, *Politiikka* 45:2, 117–132., s. 118–119.

⁶³ Watts & Stenner 2012, 26–28.

⁶⁴ Van Exel, Job & Gjalte de Graaf (2005), *Q methodology: A sneak preview*, saatavissa: <http://qmethod.org/articles/vanExel.pdf>, luettu 28.8.2015, s. 17.

⁶⁵ Mt. 4.

⁶⁶ Watts & Stenner 2012, 34.

⁶⁷ Aalto 2003, 119–120.

⁶⁸ Watts & Stenner 2012, 56.

⁶⁹ van Exel & de Graaf 2005, 5.

Vaikka Aalto (2003) mainitsee ainoastaan väiteavaruuden satojen väittämien redusoinnin 50–60 väitteeseen, Watts ja Stenner (2012) lähestyvät asiaa käytännöllisemmin. Strukturoitu malli väiteotoksen luomisessa lähtee tutkimuskohteesta, joka jaetaan teoreettisin perustein esimerkiksi 10 alakategoriaan. Kirjallisuuteen ja muuhun tausta-aineistoon perehtymällä prosessissa muodostetaan 5–6 väitettä kuhunkin alakategoriaan.⁷⁰ Joka tapauksessa väiteotos ja sen kattavuus ovat tärkeitä arvioitaessa koko tutkimuksen onnistumista. Toisaalta, vasta tutkittavien subjektiivinen toiminta antaa väiteotokselle ja yksittäisille väitteille merkityksen.

Stephenson oli epäjohdonmukainen mielipiteissään väitteiden roolista faktuaalisina tai ”mielipiteen”, ”ongelman” tai ”tarkoituksen” väittäminä. Esimerkiksi Watts & Stenner (2012) haastavat väittämien mielipiteitä jakavat sanamuodot. Myös faktamuotoiset väitteet sopivat osaksi kyselyä, kunhan ne joutuvat tutkittavien mielipiteiden kohteeksi. Subjektiivisuutta ei siis vaadita itse väittämältä vaan tutkittavat tuovat subjektiivisuuden arvottaessaan sen Q-taulukkoonsa.⁷¹

Väitteet ovat siis enemmänkin ehdotuksia joiden *kautta* tutkittavat ilmaisevat itseään. Näin ollen fokus on tutkittavassa, ei itse väittämissä. Väittämien on kuitenkin hyvä herättää tunne, aiheuttaa reaktio ja toiminta ja näin luoda eroja tutkittavien välillä.⁷² Toisin kuin syvähaastattelussa, ”Q-metodologiassa osallistuja ei ole ensisijaisesti empaattisessa vuorovaikutussuhteessa tutkijan, vaan tutkijan kokoaman väiteotoksen kanssa”. Q-menetelmässä käytetään melko pientä osallistujajoukkoa (P=20–40), koska pienenkin otoksen voidaan katsoa antavan *jotakin* tietoa laajemmista käsityksistä.⁷³ Mikäli tutkitaan jotain tapahtumaa tai ilmiötä, pitää osallistujia valita mahdollisimman monipuolisesti kaikilta asian yhteydessä olevilta aloilta ja ryhmiltä. Osallistujia valitaan riittävästi, jotta näkökulmia, eli faktoreita nousee esille ja niitä voidaan analysoida. Osallistujia on kuitenkin yleensä vähemmän kuin väittämiä.⁷⁴

⁷⁰ Watts & Stenner 2012, 59–60.

⁷¹ Mt. 34.

⁷² Mt. 64.

⁷³ Aalto 2003, 120.

⁷⁴ Watts & Stenner 2012, 71–73.

Q-kysely suositellaan ohjeistettavaksi kasvokkain tutkittavien kanssa, samalla suorittaen syventäviä haastatteluja. Tietokone- tai postiaivusteinen tapa tulee kysymykseen, mikäli osallistujat ovat laajalla alueella tai kustannukset nousevat liian korkeiksi. Tutkimuksissa onkin todettu, että toteutustapa ei vaikuta merkittävästi tuloksiin.⁷⁵ Toteuttaminen paikan päällä on paras vaihtoehto, mutta aina tämä ei ole mahdollista. Itse kyselyn täyttämisestä kerrotaan lisää analyysikappaleessa.

Q-menetelmässä analysoidaan osallistujan tuottamaa pakotetun jakauman taulukkoa. Faktori-analyysillä kartoitetaan eri henkilöiden samankaltaisuuksien välisiä korrelaatioita. Analyysin haastavin vaihe on faktoreiden, eli yhteisten näkökulmien tulkinta. Faktorianalyysiin on saatavilla esimerkiksi maksuton PQMethod-ohjelmisto⁷⁶, joka laskee syötetyistä vastauksista halutut faktorianalyysin osat. Ohjelma tuottaa vastauksista korrelaatiotaulukon, jossa jokaista vastausta verrataan jokaiseen muuhun vastaukseen. Korrelaatiota kuvataan lukuarvoilla -1.00 ja 1.00 välissä, 1.00 tarkoittaessa täysin vastaavaa vastausta. Korrelaatiot riippuvat samankaltaisuuksista väittämien arvottamisesta eri vastauksissa. Faktorianalyysissä erotetaan näitä samankaltaisuuksia faktoreiksi niin kauan, kuin niitä vastauksista on löydettävissä. Kukin faktori edustaa vastaajien erityistä näkökulmaa. Näin ollen faktori pitää tulkita kokonaisvaltaisesti ja saada lukija näkemään tarkasteltava asia juuri siitä näkökulmasta.

Faktorin merkityksellisyyttä voidaan arvioida sen *ominaisarvon* (eigenvalue – EV) kautta. Ominaisarvo kertoo faktorikohtaisesti, kuinka suuren osan eri vastausten välillä olevasta vaihtelusta faktori selittää. *Kommunaliteetti* kuvaa väittämäkohtaisesti, kuinka suuri osa vastauksien vaihtelusta selittyy kullakin faktorilla. Analyysiin hyväksyttävien faktorien määrä voidaan päättää teoriaperustaisesti tai matemaattisten kriteerien mukaan. Tilannetta, jossa tutkijalla ei ole vahvoja teoreettisia olettamuksia faktorien määrästä tai laadusta, kutsutaan *eksploraatiiviseksi*⁷⁷ faktorianalyysiksi. Faktoreilta voidaan esimerkiksi edellyttää yli 1.00 olevaa ominaisarvoa tai vähintään kahta sitä määrittävää vastausta. Nämä kriteerit voidaan ottaa huomioon, kunhan ollaan avoinna vastauksille ja käytetään harkintaa tilannekohtaisesti.⁷⁸

⁷⁵ van Exel & de Graaf 2005, 7–8.

⁷⁶ PQMethod-ohjelmisto (2014), *PQMethod 2.35 with PQROT 2.0*, saatavissa: <http://schmolck.userweb.mwn.de/qmethod/downpqwin.htm>, luettu 1.9.2015.

⁷⁷ Menetelmätietovaranto (2004), “Faktorianalyysi”, *KvantimOTV*, saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/menetelma-opetus/faktori/faktori.html>, luettu 13.3.2016.

⁷⁸ Watts & Stenner 2012, 94; 100.

Faktorien erottamisen jälkeen niille toteutetaan *rotaatio*. Tämä tarkoittaa faktoriakselien kiertämistä vastaamaan paremmin sitä määrittäviä vastauksia. Vastausten suhde ei prosessissa muutu, vaan faktoreita muokataan määrittämään perustumaan tarkemmin saatuihin vastauksiin. Matemaattisena operaationa rotaatio toteutetaan siten, että kaksi faktoria muodostavat koordinaatiston pysty- ja vaaka-akselin. Kukin vastaus asettuu sen saamien arvojen mukaisesti tuolle koordinaatistolle. Tässä työssä käytettävä automaattinen *Varimax*-rotaatio kääntää faktoriakseleita niin, että ne ovat matemaattisesti mahdollisimman lähellä saatuja vastausryhmittymiä. Rotaatio voitaisiin suorittaa myös manuaalisesti, mikäli analyysissä haluttaisiin ottaa huomioon esimerkiksi vähemmistövastauksia tai erityisen tärkeässä asemassa olevan henkilön vastauksia vastoin varimaxin matemaattista rotaatiota. Rotaation jälkeen faktorien painotus, ominaisarvot ja kommunaliteetit ovat mahdollisimman korkealla tasolla. Rotaatio nostaa faktorien selittävyyttä ja näin ollen kirkastaa niiden tarjoamia näkökulmia. Faktorien tulkinnan periaatteita avataan tarkemmin analyysin yhteydessä.

Lopuksi kukin faktori – näkökulma – kirjoitetaan auki, eräänlaiseksi tarinaksi. Tässä tarinassa säilytetään viittaukset väittämiin ja niiden saamiin arvoihin. Näkökulmaa väritetään kyselyssä nousseiden avoimien kommenttien kautta, sekä tutkijan omien näkemysten kautta. Tärkeintä on saada lukija näkemään suomalainen sotilaallinen kriisinhallinta juuri niistä näkökulmista, joita analyysin tuotoksena syntyy ja joiden synnyttämiseksi kyselyyn vastanneet henkilöt ovat nähneet paljon vaivaa.⁷⁹ Tämän jälkeen johtopäätöksissä voidaan vertailla Q-menetelmän tuottamia näkökulmia sisällönanalyysin johtopäätöksiin ja siitä nousseisiin suomalaista kriisinhallintaa määrittäviin teemoihin.

2.2. Teoreettinen viitekehys ulkopoliitiikan analyysi (FPA)

2.2.1. Teoriakoulukunnan kehitys ja tutkimussuuntaukset

Ulkopoliittinen analyysi kehittyi monien muiden kansainvälisen politiikan tutkimuksen teorian tapaan vastauksena erityisesti Yhdysvalloissa vaikuttaneelle realistiselle ja myöhemmin neo-realistiselle koulukunnalle. Teoreettisena fokuksena on ihminen ulkopoliittisten päätösten tekijöinä. Ulkopoliittinen analyysi erottuu muista erityisesti moniulotteisuutensa ja monikerroksisuutensa johdosta. Analyysin lähtökohtina ovat kaikki päätöksiin vaikuttavat aspektit, olivat ne sitten mikrotasolla, kuten päätöksentekijän henkilökohtaisissa ominaisuuksissa, tai makrotasolla, kuten kulttuurin ja ympäröivän yhteiskunnan vaikutuksessa päätökseen.

⁷⁹ Watts & Stenner 2012, 177.

Ulkopolitiikan analyysin monitieteisyys on merkittävän rikasta vertailussa muihin kansainvälisen politiikan tieteenhaaroihin. Analyysissä voidaan osin tukeutua esimerkiksi psykologiaan, sosiologiaan, organisaatiokäyttäytymiseen, talouden tutkimukseen, antropologiaan ja niin edelleen. Kolmanneksi merkittävää on myös ulkopoliitiikan analyysin toimijakeskeisyys. Valtioiden rooli päätöksenteon institutionaalisena perustana tunnustetaan kyllä, mutta valtio terminä on vain abstraktio, ei toimija. Vain ihminen voi olla toimija.⁸⁰

Kylmän sodan päättyminen mullisti siihen asti staattisen kaksinapaisen maailmanjärjestyksen ja samalla sen järjestyksen tutkimukseen keskittyneen kansainvälisen politiikan tutkimuksen kentän. Systeemitteoriat eivät enää kyenneet selittämään monimutkaistuvaa maailmankuvaa. Päätöksentekijät pääsivät jälleen arvoonsa. Ulkopoliitiikan analyysi tutkii suurelta osin päätöksenteon yksilötasoa, unohtamatta kuitenkin valtio- ja järjestelmätasoa. Tavoitteena tieteenalalla on tuottaa uutta tietoa päätöksenteon tueksi.

Vaikka teoriapohja on metodisesti eklektinen luonteeltaan, sisältyy empirian käsite kuitenkin laadullisena tai määrällisenä tutkimukseen. Tutkimus on suurelta osin Yhdysvaltoihin keskittyntä, johtuen ainakin osin teorian juurista amerikkalaisessa tutkimusperinteessä. Breuningin mukaan laiminlyödympiä tutkimusaiheita ovat muun muassa ei-kriisinaikainen päätöksenteko, pienet valtiot, sekä parlamentaarisemmat hallinnot.⁸¹ Tämän perusteella suomalaisen, parlamentaarisen päätöksenteon tutkimus palvelisi tieteenalaa laajemminkin.

Ulkopolitiikan analyysissa voidaan analysoida ulkopoliitiikan päätöksentekoa, toimeenpanoa, sekä tuloksia. Päätöksentekorakenteiden, päättäjien ja organisaatioiden, sekä sisä- ja ulkopoliittisten vaikutteiden tuntemus voi auttaa päätöksentekijöiden omien ennakkokäsitysten häivyttämisessä, oikeiden päätösten tekemisessä, sekä muiden maiden johtajien ja päätöksentekijöiden ymmärtämisessä.⁸² Tämä on myös tämän työn suurena tavoitteena. Ulkopoliitiikan analyysi on vahvasti lähtökohdistaan johtuen luonteeltaan *normatiivista*, eli se pyrkii vaikuttamaan tutkittavaan asiaan, tässä tapauksessa parantamaan ulkopoliittista päätöksentekoa.⁸³

⁸⁰ Hudson 2007, 6.

⁸¹ Breuning, Majrike (2007), *Foreign Policy Analysis. A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan, s. 171–172.

⁸² Mt. 7–8.

⁸³ Mt. 16; 169.

Päätöksentekoa voidaan ulkopoliitiikan analyysin raameissa tarkastella karkeasti kolmen näkökulman tai *analyysitason* kautta. Ensimmäisellä, yksilö tasolla yksittäiseen päätöksentekijään liittyvässä analyysissä otetaan vaikutteita psykologiasta ja tarkastellaan päätöksentekijän persoonaa, luonnetta, taustaa ja skeemoja.⁸⁴ Tehtäviä päätöksiä pohditaan usein myös erikokoisissa ryhmissä tai byrokraattisissa rakenteissa, kuten pienryhmätyöskentelyn, organisaatioprosessien ja byrokratian piirissä.⁸⁵ Hudsonin jaon mukaan rutiininomaiset ulkopoliittiset päätökset hoituvat organisaatiokäyttäytymisen mukaan virastoissa ja toimistoissa. Kriiseihin liittyvät erikoisemmat päätökset ajautuvat pienryhmäpätöksenteon piiriin ja ei-kriittiset epätavalliset päätökset byrokraattisen päätöksenteon piiriin.

Lisäksi ulkopoliitiikan analyysin kautta voidaan tarkentaa kysymyksiin, jotka ovat laajempia, kuin päätöksentekijät tai heidän muodostamansa instituutiot. Tällöin tarkastellaan kansallisen identiteetin ja kulttuurin vaikutuksia päätöksentekoon. Tällöin etsitään vastauksia kysymyksiin, kuten keitä ”me” olemme, mitä ”me” teemme ja keitä ”he” ovat.⁸⁶ Valtiotasolla päätöksenteon kannalta arvioidaan yleisesti rajoitteita, jotka määrittävät päätöksentekijöille mahdollisia vaihtoehtoja. Näihin kuuluvat niin kansalliset väestölliset, poliittiset ja hallinnolliset rakenteet, talous, sekä kulttuuri ja historia.⁸⁷ Breuningin mukaan syvät syyt ulkopoliittisille tapahtumille johtuvat kansainvälisistä yhteyksistä. Järjestelmätasolla tarkastellaan valtioiden suhteellisia ominaisuuksia ja kansallisia etuja. Päätöksentekijät joutuvat usein kahden tason peliin, jossa heidän tulee tasapainoilla kansainvälisen järjestelmän ja sisäpoliittisten vaikutteiden ristivaikutuksessa.⁸⁸ Tämän työn erityisenä mielenkiinnon kohteena on byrokraattisen päätöksenteon malli, joka yhdistää pienryhmät, organisaatiot ja kansallisen poliittisten vaikuttajien verkoston monimutkaiseksi päätöksenteon järjestelmäksi, byrokratiaksi.⁸⁹ Tämä havainnollistuu parhaiten perehtymällä operaatioon osallistumiseen liittyvään päätöksentekoprosessiin.

⁸⁴ Hudson 2007, 38–39; Breuning 2007, 12.

⁸⁵ Breuning 2007, 12.

⁸⁶ Hudson 2007, 105.

⁸⁷ Breuning 2007, 13.

⁸⁸ Mt. 13–14.

⁸⁹ Hudson 2007, 89.

2.2.2. Allisonin byrokraattisen päätöksenteon analyysi

Erikoiset, mutta intensiteetiltään tavanomaiset päätökset ajautuvat Hudsonin mallin mukaan byrokraattisen päätöksenteon piiriin. Tämän tutkimuksen kohteena oleva Keski-Afrikan kriisinhallintaoperaation päätöksenteko eteni kriisinhallintalain määrittämän päätöksentekorakenteen mukaisesti. Valtioneuvosto laati selonteon, johon eduskunnan ulkoasiainvaliokunta laati eduskunnan kannanoton mietinnön muodossa, mihin puolustusvaliokunta antoi lausunnon. Eduskunta antoi suostumuksensa ja presidentti päätti Suomen osallistumisesta operaatioon. Päätöstä ja erityisesti sen intensiteettiä voidaan pitää melko tavanomaisena. Vaativasta operatiosta kertova valtioneuvoston selonteko, sekä aiheen ympärillä mediassa käyty monipolvinen keskustelu osoittivat kuitenkin, ettei päätös näennäisestä rutiininomaisuudestaan ollut kaikkein yksinkertaisin.

Ulkopoliittisen päätöksenteon byrokraattisen luonteeseen kuuluvat päätöksentekoon liittyvien avainhenkilöiden, politikoinnissa käytettävien vaikutuskanavien, politikoinnin tulosten tai päätösten, politikoinnin kehystämisen, sääntöjen, keinojen, aikarajojen, sekä politikointiin liittyvien pelien tunnistaminen ja vaikutuksen arviointi.⁹⁰ Yksilöt ovat osa byrokratiaa. Tällöin avainhenkilöiden ammattitaito, kyky käyttää vaikutuskanavia, asema organisaatiossa, rooli ja poliittinen valta yhdistettynä omiin intresseihin voivat vaikuttaa politikoinnin tuloksiin. Mikäli käsiteltävästä asiasta ei synny yksimielisyyttä, astuvat peliin koalitiot, toimijoiden henkilökohtaiset suhteet sekä intressit. Politikointi nähdään useina päällekkäisinä peleinä, joissa eri areenoilla toimivilla ihmisillä on eriäviä tavoitteita.

Vaikka Graham Allisonia siteerataan erityisesti byrokraattisen politiikan analyytikkona, sisältää *Essence of Decision* (1999) kaikki ulkopoliitiikan analyysin keskeisimmät elementit. Allisonin mukaan kansainvälisen politiikan tutkimuksessa on käytettävissä kolme mallia: Rationaalisen toimijan malli, jossa valtio toimii rationaalisen päättäjän tavoin; organisaatiokäyttäytymisen malli, jossa päätökset ovat hallinnon organisaatioiden tuotteita; sekä hallintopoliittisen prosessin malli, jossa päätökset ovat organisaatioiden ja yksilöiden välisen politikoinnin tuote.⁹¹

⁹⁰ Hudson 2007, 90–95.

⁹¹ Allison, Graham T. & Philip Zelikow (1999), *Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis 2nd ed.* USA: R.R. Donnelley & Sons, Co., s. 4–6.

Menneessä kansainvälisen politiikan tutkimuksessa suurimmat teoriakoulukunnat ovat ottaneet valtioyksikön keskeisimmäksi toimijaksi kansainvälisissä suhteissa. Realismin, liberalismien ja konstruktivismien suuntauksiin kuuluu näkemys, jonka mukaan westfalenilainen kansallisvaltio on *toimija*. Toimijalla on asetetut *tavoitteet* ja se ratkaisee tavoitteiden saavuttamisen kannalta *rationaalisimman* toimintalinjan. Valtio toimii määriteltävissä olevassa strategisessa ympäristössä. Valtiolla on arvot ja intressit, jotka ohjaavat sen toimintaa. Tässä ympäristössä tapahtuvien ongelmien yhteydessä valtio tulkitsee mahdolliset toimintavaihtoehdot. Jokainen toimintavaihtoehto tuottaa seuraamuksia. Näiden seuraamusten arvioinnin kautta valtio pystyy toteuttamaan kustannusarvion kustakin mahdollisesta seuraamusryhmästä ja näin ollen valitsemaan hyödyiltään suurimman ja kustannuksiltaan vähäisimmän vaihtoehdon. Valtion rationaalinen päätös tähtää siis hyödyn maksimointiin.⁹²

Edellä esitetty valtavirtaa edustava rationaalisen päättelyn kaava ei kuitenkaan ole riittävä. Valtiot ja niiden hallinnot tekevät joskus irrationaalisia päätöksiä. Myös rationaaliset päätökset muodostuvat jonkinlaisen päätöksentekoprosessin kautta, oli päättävä elin sitten yksilö tai organisaatio. Valtionhallinnon yksinkertaistaminen yhtenäiseksi toimijaksi ei kykene kuvaamaan päätöksenteon monimutkaista luonnetta, vaikka se tuottaisikin tuloksellisesti oikeansuuntaista analyysiä.

Toinen tapa ymmärtää päätöksentekoa on niin sanottu organisaatiokäyttäytymisen malli⁹³. Hallitukset eivät ole yksilöitä, vaan ne koostuvat useista organisaatioista, jotka erikoistuvat omille aloilleen ja ovat vain osin hallituksen johdossa. Mikäli rationaalisen toimijan mallissa valtion analogiana toimi yksilö, voitaisiin organisaatiota verrata koneeseen. Organisaatioita on muodostettu, jotta toiminta tehostuu. Erikoistuneet yksilöt suorittavat oman erikoisalansa osaprosesseja tehokkaasti, jolloin tuottamisesta tulee tehokkaampaa kuin yksilön yrittäessä omaksua ja suorittaa kaikkia osatehtäviä. Tehokkuus onkin organisaatioiden toiminnan tunnuspiirre, sekä tietynlainen heikkous. Joskus päätöksenteon yhteydessä tämä voi tarkoittaa jopa liiallista tehokkuutta. Organisaatio voi alkaa muokkaamaan annetuista tavoitteistaan omia alatavoitteitaan ja sisäinen tehokkuus voi johtaa ei-toivottuun suuntaan. Organisaation tehokkuuden kannalta tärkeät perustoimintamallit, rutiinit, tavat ja säännöt voivat organisaatiokulttuurin ohella vaikuttaa toimintaan myös rajoittavasti silloin, kun tarvitaan reaktiivista ja muuntautumiskykyistä toimintaa.⁹⁴

⁹² Allison & Zelikow 1999, 24–25.

⁹³ ”Organisational Behavior Model”, kirj. suom.

⁹⁴ Allison & Zelikow 1999, 143–146.

Organisaatiokäyttäytymisen paradigman mukaan organisaatioiden sisäinen toimintalogiikka johtaa tietynlaiseen ”sopivuuden” kaavaan, joka voi olla ristiriidassa rationaalisen päätöksenteon kanssa. Tästä näkökulmasta valtioiden toiminta koostuu rajallisesti hallittavissa olevien organisaatioiden ”tuotteista”, enemmän kuin rationaalisista päätöksistä. Organisaatiot kehystävät tilanteet alusta lähtien ja antavat hallitukselle vaihtoehtoja. Ne nostavat ongelman, tarjoavat tiedon ja ottavat ensiaskelet ratkaisuun.⁹⁵ Tästä näkökulmasta kukaan ei päättä mistään, vaan hallinnon sisäiset organisaatiot ajavat asioita omien toimintamalliensa ja missioidensa mukaisesti ja tuloksena on jonkinasteinen tuote. Tässä työssä keskeisiä organisaatioita ovat olleet muun muassa valtioneuvoston selonteon valmistellut ulkoasiainministeriön yksikkö, sekä eduskunnan valiokunnat.

Kolmantena vaihtoehtona päätösten tulkinnalle Allison & Zelikow (1999) esittävät hallintopoliittisen prosessin⁹⁶ mallin. Hierarkkisesti järjestyneet toimijat muodostavat hallituksen ja päätös syntyy kompromissien tuloksena. Toimijoiden kantaa kuhunkin ratkaistavaan asiaan määrittävät muun muassa asema hierarkiassa, henkilökohtaiset, organisatoriset, tai sisäpoliittiset tavoitteet, näkökulma ja ennakkoluulot, toiminnan seuraamukset yksilölle, sekä päätöksentekoon käytettävissä oleva aika. Toimijoiden lisäksi hallintopoliittisen prosessin analyysin yhteydessä täytyy pyrkiä löytämään ne keskeiset toimintakanavat, jotka mahdollistavat toimijoiden keskinäisen vallankäytön päätöstä tehdessä. Toimijoiden keskinäinen painoarvo ja asema pelissä määräytyvät aseman, resurssien, karisman ja henkilökohtaisten suhteiden mukaisesti. Lopulta päätös syntyy eräänlaisen kaupankäyntiprosessin kautta kompromissiksi ”pelaajien” kesken.⁹⁷

Hallintopoliittisen mallin tutkiminen on käytännössä melko vaikeaa, koska päätöksentekoprosessi on monimutkainen, pelaajien muistit hämärtyvät, eikä aineistoihin useinkaan pääse käsiiksi. Asiakirjat ja medialähteet tarjoavat puitteet, joita voi värittää muilla aineistoilla ja mielikuvituksella, mutta tämä pitää tuoda rehellisesti esiin.⁹⁸ On toki ymmärrettävää, että tällaisten henkilökohtaisten vallankäytön kanavien ja intressien tutkiminen poliittisen päätöksenteon ydinhenkilöiden yhteydessä on haastavaa. Tässä työssä näkökulman käyttöä helpottanee kyky kartoittaa näkökulmia epäsuorasti Q-kyselyn kautta.

⁹⁵ Allison & Zelikow 1999, 164.

⁹⁶ ”Governmental Politics Model”, kirj. suom.

⁹⁷ Allison & Zelikow 1999, 297–299; 305.

⁹⁸ Mt. 312.

2.2.3. Teoreettiset lähtökohdat analyysiin

Edellisessä kappaleessa esitetyt analyysimallit muodostavat tämän työn teoreettiset lähtökohdat. Kolmen mallin jako näkyy ensimmäisessä vaiheessa sisällönanalyysin teoriapohjana. Allison & Zelikowin teoksen johtopäätöksissä käsitellään yksinkertaistetun analyysityökalun käyttöä eri päätösten analysoinnissa, sekä parlamentaarisen päätöksenteon tutkimuksen vähäisyyttä.⁹⁹ Teorialähtöisessä sisällönanalyysissa käytetään teoriakehyksenä seuraavaa kategoriointia:

- 1) kriisinhallinta Suomelle rationaalisena toimintana, jaettuna alakategorioihin
 - a) tavoitteet kansainvälisessä yhteisössä,
 - b) keinot niiden saavuttamiseksi ja
 - c) kriisinhallinta on Suomelle rationaalinen ratkaisu.
- 2) kriisinhallinta organisaatiokäyttäytymisen tuotoksena,
 - a) organisaatioiden tuottama tieto,
 - b) organisaatioiden luomat vaihtoehdot ja
 - c) organisaatioiden tuotoksena syntynyt rutiininomainen päätös.
- 3) osallistuminen hallintopoliittisen prosessin kompromissina, eli
 - a) ketkä olivat keskeiset toimijat ja mitkä heidän intressinsä olivat
 - b) mitkä olivat keskeiset toimintakanavat
 - c) päätös on kompromissi ”pelaajien” välillä.

Myös analyysikappaleet jaetaan edellä mainittujen kategorioiden mukaisesti. Kolme ulottuvuutta alakategoriointeineen toimivat Q-kyselyn väiteotoksen pohjana siten, että otoksesta tulee mahdollisimman kattava näiden ulottuvuuksien sisällä.

⁹⁹ Allison & Zelikow 1999, 389–390.

3. SUOMALAISEN KRIISINHALLINTAKESKUSTELUN TEEMAT

Tässä pääkappaleessa esitellään tutkimuksen laadullisen sisällönanalyysin toteutus, keskeisimmät havainnot, sekä lopputuotteena muodostunut väiteavaruus suomalaisesta kriisinhallintakeskustelusta. Hermannin esittämät kahdeksan sisällönanalyysin pääkohtaa¹⁰⁰ käsitellään toteutuneen analyysin mukaisesti. Laadullisen tutkimuksen periaatteiden mukaisesti analyysi muokautui tiedonkeruun edistyessä. Samalla muokkautuivat osin myös kiinnostuksen kohteena olevat aineistot, sekä aihekokonaisuudet. Sisällönanalyysillä pyritään vastaamaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen: ”Millaiset teemat määrittävät suomalaisesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja siitä tehtävästä päätöksenteosta käytyä keskustelua?”

3.1. Aineisto

3.1.1. Viralliset asiakirjat

Virallisista lähteistä valittiin olennaisimmat suomalaiseen kriisinhallintaan, ja EUFOR RCA -operaatioon liittyvät asiakirjat. Korkeimman tason kriisinhallintaa ohjaavat asiakirjat ovat ”Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko” vuodelta 2012, sekä ”Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia” vuodelta 2009. Muita varsinaista operaatiota käsitteleviä dokumentteja yleisempiä asiakirjoja ovat Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus ”Sotilaallinen kriisinhallinta” (2013), sekä Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan ulkoministerien yhteinen julkilausuma Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittisesta yhteistyöstä – laajan turvallisuuden rakentaminen” vuodelta 2014. Jotkin ulkoministeriön julkaisut, kuten ”Afrikka Suomen ulkopoliitikassa” (2010) ja Suomen valtionhallinnon ihmisoikeusstrategia” (2013) olivat mukana analyysin alkuvaiheessa, mutta todettiin liian yleisluontoisiksi. Lisäksi niistä ei löytynyt merkittäviä viitteitä sotilaalliseen kriisinhallintaan. Näin ollen nämä julkaisut jäivät epärelevantteina analyysin ulkopuolelle.

EUFOR RCA -operaatioon liittyvistä asiakirjoista keskeisimpänä lähteenä toimii ”Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa”, (VNS 2/2014 vp). Valtioneuvoston selontekoa kritisoitiin riittämättömistä tiedoista liittyen suomalaisen joukon tehtäviin ja kustannuksiin, kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan näkökulman puutteisiin, sekä operaation tavoitteisiin.

¹⁰⁰ Esitelty kappaleessa 2.1.2.

Edetessään päätöksentekoprosessin mukaisesti, seuraavat merkittävät asiakirjat tulivat analyysiin eduskunnan valiokunnista. Eduskunnan päätöksen mukaisesti valtioneuvoston selonteosta lausunnon antoi puolustusvaliokunta (PuVL 3/2014 vp). Tämä lausunto liitettiin ulkoasiainvaliokunnan mietinnön (UaVM 3/2014 vp) liitteeksi.

Analyysin aikana käytiin läpi myös eduskunnan keskustelut aiheesta, mutta näiden ei katsottu tuovan lisäarvoa analyysiin. Operaatiota käsittelevistä asiakirjoista jätettiin lisäksi ulkopuolelle eduskunnan kirjelmään (EK 8/2014 vp) sisältyvässä lausunnossa edellytetty valtioneuvoston täydentävä selvitys liittyen suomalaisen joukon tehtäviin ja kustannuksiin (UTP 14/2014 vp). Lisäselvitys ei tuonut alkuperäiseen selontekoon nähden sisällönanalyysin kannalta merkittäviä lisäyksiä. Viralliset asiakirjat olivat helposti saatavilla valtioneuvoston ja eduskunnan internet-sivuilla. Lisäksi asiakirjojen numerointi on selkeää ja jokaiseen asiakirjaan on riittävällä tavalla merkitty, mihin asiaan ja mihin muihin asiakirjoihin kukin niistä liittyy.

Tässä tutkimuksessa myös virallisten lähteiden julkaisuja käsitellään instrumentaalisesti. Asiakirjojen huolellisesti valmisteltu ja laadittu teksti on syytä ymmärtää kontekstissa. Vuonna 2012 laadittu turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on kirjoitettu tähän päivään verrattuna erilaisessa kansainvälispoliittisessa tilanteessa. Vaikka siinä esiintyvät huomiot suomalaisen kriisinhallinnan erikoistumistarpeesta ja resurssien riittävydestä ovat edelleenkin päteviä, painottuu selonteko vahvasti kriisinhallinnan suuntaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston raportti käsittelee kriisinhallinnan taloudellista ulottuvuutta ja valtionhallinnon tehokkuutta. Tällöin korkeammat poliittiset tavoitteet jäävät sivuosaan. Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia on kaukaisesta julkaisupäivästään huolimatta edelleen relevantti suomalaista kriisinhallintaa ohjaava asiakirja. Muuttuva kansainvälispoliittinen tilanne vaatii kuitenkin tämänkin strategian uudistamista lähitulevaisuudessa.

3.1.2. Akateeminen keskustelu

Suomalaista akateemista keskustelua kriisinhallinnasta on kirjoittajan näkemyksen mukaan käyty kokonaisuudessaan melko vähän. Tämä on vaikuttanut vahvasti myös tämän työn aiheen rajauksiin. Viimeisen kymmenen vuoden aikana keskeisimpiä teemoja keskustelussa ovat olleet Afganistanin sodan rooli kriisinhallinnasta poikkeavana operaationa, sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan nouseminen määrittämään EU:n ohella myös Suomen toimintaa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Myös Euroopan unionin rooli Suomen toimintaa ohjaavana kansainvälisenä järjestönä on kasvanut, osittain YK:n kustannuksella.

Puolustusvoimilla ja sen instituutioilla on vahva merkitys kriisinhallinnasta käytävän keskustelun osalta. Maanpuolustuskorkeakoululla tehtäviä opinnäytetöitä on otettu tämän työn sisällönanalyysin aineistoon mukaan, koska ne muodostavat merkittävän osan aihetta käsittelevistä akateemisista kirjoituksista. Näiden töiden julkaisu laajemminkin olisi toivottavaa, koska niiden näkökulmat olisivat julkista keskustelua avartavia. Sama pätee myös muiden yliopistojen julkaistuihin opinnäytteisiin. Sisällönanalyysin aineistoksi päätyivät Kylä-Harakan (2007), sekä Hyvösen (2012) esiupseerikurssin tutkielmat. Tiedostaen, että kyseisiä tutkielmia ei voida lukea varsinaisesti akateemiseksi töiksi, muodostavat ne kuitenkin johtopäätöksineen osan suomalaisesta kriisinhallintakeskustelusta. Ulla Anttilan väitöskirja kriisinhallinnasta oppimisen kannalta tarjosi myös mielenkiintoista näkökulmaa ja aineistoa analyysiin. Muista yliopistoista erityisen mielenkiintoinen luettava oli Helsingin yliopistoon palautettu Oikarisen (2008) humanitäärisen intervention etiikkaa käsittelevä pro gradu. Tampereen yliopistolle palautetut Markus Rädyn ja Tommi Sikasen pro gradut käsitelivät Afganistanin jälkeistä kriisinhallintaa, sekä identiteetin merkitystä kriisinhallinnasta päätettäessä. Nämä kaksi yhdistyivät Tiede ja Ase -lehden artikkelissa (2015), joka päättyi analyysin kohteeksi.

Yliopistojen ohella kaksi keskeistä tutkimuskeskusta ovat osallistuneet materiaalin julkaisemiseen kriisinhallinnan alalta. Puolustusvoimien kansainvälinen keskus (FINCENT) on ymmärrettävästi hyvin edustettuna julkaisuissa, jotka käsittelevät kansainvälistä toimintaympäristöä erityisesti puolustusvoimien näkökulmasta. Tähän näkökulmaan kuuluu kiinteästi myös kansainvälinen sotilaallinen kriisinhallinta ja sen dynamiikka. Tähän työhön aineistoksi päätyi Ari Kerkkäsen artikkeli kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan perusteena olevasta laajan ymmärryksen käsitteestä (2011), sekä Charly Salenius-Pasternakin artikkeli kriisinhallinnasta ja sen muutoksesta Afganistanin operaation jälkeen (2012). Kolmantena FINCENT:n julkaisemana kirjoituksena käsiteltiin Eronen ym. (2011) artikkelikokoelman koonnosteksti suomalaisen sotilaallisen kriisinhallinnan tulevaisuudesta.

Ulkopoliittisessa instituutissa ei ennakko-odotuksista huolimatta ollut juurikaan julkaistu kansainvälisestä kriisinhallinnasta. Poikkeuksena toimi Teemu Palosaaren teos Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan eurooppalaistumisesta (2013). Sama kirjoittaja pohtii Suomen roolia kansainvälisessä yhteisössä myös artikkelissaan ”Still a Physician rather than a Judge? The Post-Cold War Foreign and Security Policy of Finland” (2013b).

Muutamia muita potentiaalisia lähteitä käytiin aineiston haun yhteydessä läpi: Visurin ja Saloni-Pasternakin ”Suomi rauhanturvaajana 1999–2006” (2006) oli luonteeltaan liian yleisluontoinen. Koivulan ja Sipilän ”Missing in action? EU crisis management and the link to the domestic political debate” on lupaavasta EUFOR CHAD/RCA -tapauksestaan huolimatta täysin integraatioteoriaa pohdiskeleva artikkeli, eikä näin ollen kuvaa millään tavoin suomalaista kriisinhallintaa. Samoin The Ulkopolitist -verkkolehdestä löytyi pari artikkelia (nimimerkiltä Mies ulkosuomalainen 2012 ja 2014) aiheeseen liittyen. Nämä jätettiin kuitenkin ei-akateemisina analyysin ulkopuolelle. Lisäksi artikkeleissa esiintyneet argumentit toistuivat muissa analyysiin sisällytetyissä lähteissä.

Akateemisen keskustelun hakuihin käytettiin Googlen sanahakua yhdistelmillä ”kriisinhallinta” ja ”Suomi”, sekä vastaavia englanniksi. Tämän lisäksi akateemisia julkaistuja artikkeleita haettiin Nelliportaalista. Ulkopoliittisen instituutin arkistosta löytyi haulla ainoastaan Palosaaren artikkeli. FINCENT:n internet-sivuilla löytyi helposti analyysiin otetut julkaisut edellä mainituilla hakusanoilla. Taisto-palvelun haulla ”kriisinhallinta” löytyivät mainitut opinnäytteet. Vastaavat haut toteutettiin myös Tampub-, sekä E-thesis-palveluissa Tampereen ja Helsingin yliopistojen osalta.

3.1.3. Medialähteet

Medialähteiden määrittämiseksi käytettiin TNS Metrix -sivustoa. Sivusto julkaisee viikoittain kävijämääriä eri mediapalveluissa. Tässä työssä käytettiin viikon 50/2015 kävijämääriä, jotka osoittivat neljäksi suurimmaksi mediapalveluksi Ilta-Sanomat, Iltalehti, Yle ja Helsingin Sanomat.¹⁰¹ Valittaessa palvelutyypeistä ”Uutiset”, palvelut listautuvat muuten samoina, mutta jostain syystä Yle puuttuu listatuista uutispalveluista. MTV on niukasti molemmissa tavoitettavuusluvuissa jäljessä Helsingin sanomia ja alkuperäinen tavoite oli sisällyttää myös MTV analyysiin.

Aineiston haku toteutettiin palveluissa käyttäen niihin rakennettua hakupalvelua. Poikkeuksena toimi kuitenkin Iltalehti, jonka sivustolla kyseistä hakupalvelua ei ole saatavilla. Yksinkertainen haku sanalla ”kriisinhallinta” toteutti kaikissa palveluissa mielekkään määrän hakutuloksia, eikä haun rajaamiseen tämän enempää ollut perusteita. Ajallisesti uutisia ei kuitenkaan otettu käsittelyyn EUFOR RCA -operaatiota edeltävältä ajalta. Pyrkimyksenä oli hahmotella mahdollisimman laajasti suomalaisesta kriisinhallinnasta käytävää ajankohtaista keskustelua.

¹⁰¹ TNS Gallup (2015), *Suomen web-sivustojen viikkoluvut*, saatavissa: <http://tnsmatrix.tns-gallup.fi/public/>, luettu 7.1.2016.

Kaikkein kattavin arkisto kriisinhallintaa käsitteleviä uutisia löytyi Helsingin Sanomista, analyysin lähteiksi päätyi yhteensä 28 uutista, pääkirjoitusta tai kolumnia. Yle julkaisee pääosin pidempiä ja kattavampia uutisia, joita päätyi analyysiin 9 kappaletta. Ilta-Sanomien ja Iltalehden osuudet jäivät melko vähäisiksi 7 ja 5 viitteellä. Uutisoinnin sävy oli lisäksi iltapäivälehdille ominaista: lyhyttä ja käytännön kokemuksia korostavaa. Lehdet muodostavat kuitenkin merkittävän osan siitä, miten ihmiset tulkitsevat uutisia. Näin ollen iltapäivälehtien sisällyttäminen analyysiin oli perusteltua. Analyysiin ei myöskään otettu useammissa lähteissä julkaisuja mediatiedote-tyyppisiä uutisia moneen kertaan. Tämä vähensi osaltaan myös Helsingin sanomien jälkeen analysoitujen iltapäivälehtien viitteitä.

3.2. Analyysi

3.2.1. Kriisinhallinta Suomelle rationaalisena toimintana

Valtion rationaalinen toiminta jakaantui Allisonin & Zelikowin teoriajaottelussa kolmeen alakategoriaan: Tavoitteet kansainvälisessä yhteisössä, keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja kolmantena arvio näiden pohjalta toiminnan rationaalisuudesta. Aineiston osalta selkeimmin painottuvat ylemmän tason viralliset julkaisut, sekä akateeminen kirjallisuus. EUFOR RCA -operaation päätöksenteon asiakirjoissa toistetaan osin ylempien strategia-asiakirjojen näkökulmia Suomen toiminnasta kansainvälisessä yhteisössä.

a) tavoitteet kansainvälisessä yhteisössä

”Euroopan unioni, Nato ja YK ovat Suomen kannalta keskeisimpiä kriisinhallintatoimijoita. ...Suomi osallistuu aktiivisesti Euroopan unionin toiminnan kehittämiseen.”¹⁰² Suomen tavoitteena on kehittää Euroopan unionista kansainvälisen turvallisuuden vahva tuottaja sekä tehokas ja kokonaisvaltainen kriisinhallintatoimija.”¹⁰³ Jäsenyys Euroopan unionissa ja tiivis osallistuminen yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kasvattaa Suomen turvallisuutta.¹⁰⁴ Suomi voi käyttää Euroopan unionia omien ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteidensa ajamiseen. Puolueettomuusdiskurssin häipyminen, EU-sidonnaisuus ja kriisinhallinta vahvasti EU-ohjautuvan kriisinhallinnan kautta ovat Suomen ulkopoliittikan keskiössä.¹⁰⁵

¹⁰² Puolustusministeriö 2009, 13.

¹⁰³ Mt. 17.

¹⁰⁴ Palosaari, Teemu (2013b), “Still a Physician rather than a Judge? The Post-Cold War Foreign and Security Policy of Finland”, *Swiss Political Science Review* 19:3, 357-375, s.12.

¹⁰⁵ Mt. 18; Anttila, Ulla (2012), *Enhancing Human Security through Crisis Management – Opportunities and Challenges for Learning*. Department of Leadership and Military Pedagogy, 1:9, Helsinki: National Defence University, s. 67.

Suomi on hiljalleen suuntautunut perinteisestä rauhanturvaamisesta kohti kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. ”Kriisinhallintatoiminnassa huomioidaan läpileikkaavat teemat, kuten ihmisoikeuksien, tasa-arvon, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistäminen, kulttuurien ja uskontojen välinen dialogi sekä ympäristöön liittyvät turvallisuuskysymykset.” Suomi osallistuu vahvalla panoksella Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioihin sekä sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa koskevien strategioiden, rakenteiden, konseptien ja suorituskykyjen kehittämiseen.¹⁰⁶ Suomi on aktiivisella toiminnallaan auttanut myös Euroopan unionin yhteisten taiste-
luosastojen (EUBG) ja EU siviilikriisinhallinnan luomisessa.¹⁰⁷

Kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa tunnustetaan Afrikan rooli kriisinhallinnan painopistealueena ja todetaan konfliktierhän alueen haavoittuvuus niin sen oman kehityksen, kuin Euroopan turvallisuudenkin kannalta. Suomi osallistuu kriisinhallintastrategian mukaan aktiivisesti EU–Afrikka-yhteistyön kehittämiseen ja afrikkalaisten kriisinhallintakykyjen kehittämiseen erityisesti Euroopan unionin ja pohjoismaiden välisen yhteistyön kehyksessä.¹⁰⁸

EU:n puolustuskeskustelun ongelma kuitenkin on, että monet peruskysymykset ovat yhä auki. Ei ole yhtä näkemystä siitä, tarvitaanko EU:n puolustusta unionin puolustukseen vai kriisinhallintaan jossakin muualla. Unioni voi jättää reagoimatta, jos sen aluetta loukataan, mutta sillä ei ole siihen välineitä. Kriisinhallintakin näytti pitkään olevan laskevassa roolissa Euroopan unionin politiikoissa, kunnes ”Keski-Afrikan väkivaltainen kriisi osoitti, ettei kriisinhallinnan aika-
kausi ole suinkaan päättynyt, vaikka poliittinen tahto uusiin operaatioihin on ollut vähäistä.”¹⁰⁹

¹⁰⁶ Puolustusministeriö 2009, 21–23.

¹⁰⁷ Anttila 2012, 67.

¹⁰⁸ Puolustusministeriö 2009, 31.

¹⁰⁹ Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (10.3.2015), *Ukraina sekoitti EU:n puolustuksen – Tarvitseeko unioni oman armeijan?* saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1425881125827>, luettu 17.12.2015.

b) keinot niiden saavuttamiseksi

Kuten kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa todetaan: ”Osallistuminen kriisinhallintaan on osa kansainvälistä vastuun kantamista ja Suomen turvallisuuden rakentamista.”¹¹⁰ Turvallisuuspolitiikan painopisteenä on: ”konfliktien ennaltaehkäisy- ja ratkaisutoimet, kriisinhallinta, ja pitkäjänteinen yhteistyö demokratian, oikeusvaltiokehityksen, ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi.”¹¹¹

Viimeistään vuonna 2009 sanouduttiin irti myös sidonnaisuudesta YK-johtoiseen kriisinhallintaan. Strategiassa todetaan Suomen osallistuvan kriisinhallintaan, jonka tavoitteena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen, humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen.¹¹² Suomelle sopivien tehtävien väljä määrittely vaatii valintoja siitä, mihin operaatioihin todella lähdetään. Suomen intressit ovat päätöksenteossa arvoja merkittävämmässä roolissa liittyen kriisinhallintaoperaatioihin.¹¹³ Toisaalta kyseessä ajatellaan olevan arvovalinta, jonka valtiojohto tekee poliittisen päätöksentekoprosessin mukaisesti.¹¹⁴ Saman asian nostaa esille Oikarinen (2008) siteeratessaan Sihvolaa (2006). Suomen ulkopoliittista toimintaa ohjaavat edelleen vahvasti sisäpolitiikan vaatimukset.¹¹⁵

Sisä- ja ulkopoliitiikan välisestä dynamiikasta on vuoden 2015 aikana nähty mielenkiintoisia esimerkkejä. uomi on jatkamassa osallistumistaan Libanonissa ja Afganistanissa. Lisäksi osallistumista Irakissa, sekä Malissa kasvatetaan. Ranskan terrori-iskut toimivat esimerkkinä ja osoittavat, ettei konflikteja voi sulkea ulkopuolelle ja ettei Suomen puolustus keskity ainoastaan omille ulkorajoille.¹¹⁶

¹¹⁰ Puolustusministeriö 2009, 6.

¹¹¹ Pohjoismaiden ulkoministerit (2014), *Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan ulkoministerien yhteinen julkilausuma Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittisesta yhteistyöstä – laajan turvallisuuden rakentaminen*, saatavissa: for-min.finland.fi/public/download.aspx?ID=127055&GUID=%7B43264181-1C48-4158-9512-8AB37D820BBD%7D, luettu 8.1.2016.

¹¹² Puolustusministeriö 2009, 13.

¹¹³ Salenius-Pasternak, Charly (2012), ”Crisis management and Afghanistan – what’s next for Finland?” teoksessa Rauli Lepistö (toim.): *Thinking beyond Afghanistan – the future prospects of crisis management*, Helsinki: Finnish Defence Forces International Centre FINCENT, s. 21.

¹¹⁴ Kylä-Harakka Juha (2007), Suomen osallistuminen kriisinhallintaan - konsepti puolustusvoimien näkökulmasta, YEK53 tutkielma, Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, s. 79.

¹¹⁵ Oikarinen, Elias (2008), Humanitaarinen interventio ja Suomen sotilaallinen kriisinhallinta, Pro Gradu, Helsinki: Helsingin yliopisto, Teologinen tiedekunta, s. 83.

¹¹⁶ Helsingin Sanomat (13.12.2015), *Pääkirjoitus: Kriisinhallinta palasi henkiin*, saatavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1401084708369>, luettu 17.12.2015.

Suomalaisen kriisinhallinnan luonne on muuttunut. Osallistumisen tehokkuutta ei lasketa enää henkilöstömäärissä, vaan vaikuttavuudessa. Suomalainen kriisinhallintakoulutus puoltaa osallistumista vaativampiin operaatioihin.¹¹⁷ Vaativissa operaatioissa tarvitaan yhä enemmän sotilasasiantuntijoita erilaisiin neuvonanto-, koulutus- ja asiantuntijatehtäviin kriisialueilla.¹¹⁸ Suomi osallistuu operaatioihin kokonaisvaltaisella ja Suomen vahvuudet huomioon ottavalla tavalla.¹¹⁹ Erityisosaamisaloihin keskittyminen koetaan pienelle maalle hyväksi linjaukseksi, jolla voidaan saavuttaa kansainväliseltä yhteisöltä arvostusta uusissa operaatioissa.¹²⁰ Vaikuttavuus kustannustehokkaasti on rajoitetuin resurssein toimivan valtion kannalta optimaalinen tulos. Useista lähteistä kuitenkin nousee esille vaikuttavuuden arvioinnin vaikeus.¹²¹

Suomi harjoittaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa.¹²² Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sotilaallisen kriisinhallinnan operaatiot nähdään osana tuota kokonaisvaltaista lähestymistapaa – yhtenä keinona kriisien ratkaisemiseksi.¹²³ Ilman kokonaisvaltaista näkemystä kriisin alkuperästä sekä yhteistä päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmää, ei synny strategisen tason kokonaisvaltaisuutta. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osalta tulisi ensin määritellä mitä kansallisesti halutaan kehittää, parantaa tai tuottaa ja asettaa tavoitteet tähän päämäärän liittyen.¹²⁴

¹¹⁷ Anttila 2012, 188.

¹¹⁸ Puolustusministeriö 2009, 13.

¹¹⁹ Valtioneuvosto 2012, 80.

¹²⁰ Kylä-Harakka 2007, 78–79.

¹²¹ Hyvönen, Jari (2012), Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, EUK64 tutkielma, Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, s. 30;32.

¹²² Mm. Anttila 2012, 66.

¹²³ Eduskunta (2014b), Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 3/2014 vp”, (UaVM 3/2014 vp), saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/mietinto/Documents/uavm_3+2014.pdf, luettu 6.1.2016.

¹²⁴ Hyvönen 2012, 30;32.

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV:n tarkastuskertomuksen mukaan sotilaalliselle kriisinhallinnalle esitetyt tavoitteet eivät ole kattavia, riittäviä ja loogisesti toisiinsa yhteydessä. Tämä vaikeuttaa myös kokonaisuuden vaikuttavuuden arviointia ja raportointia. Useista raportointikanavista¹²⁵ huolimatta raporteista ei saa kuvaa sotilaallisen tai kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuudesta.¹²⁶ Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.¹²⁷ Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan haasteena on, että eri elementtien toimintaa ohjaavat eri politiikkaohjelmat.¹²⁸

Yksi tie vaikuttavuuteen on yhteistoiminta ja operaatioiden räätälöinti yhteistyökumppaneiden kesken. Pohjoismaiden tiivistyvän puolustuspoliittisen yhteistyön yhtenä suuntana voi olla yhteisten kansainvälisten toimintamahdollisuuksien arviointi ja kehittäminen.¹²⁹ Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin puolustusvoimien on käsketty selvittää mahdollisuuksia toimintaan toistensa alaisuudessa yhteisissä kriisinhallintatehtävissä.¹³⁰ Suomi suuntautuu operaatioihin omien intressiensä mukaisesti. Näin ollen arvovetoinen siviili- tai COIN-painotteinen kriisinhallintapolitiikka ei ole todennäköistä.¹³¹

Suomen pitää suorittaa mahdollisimman näkyviä ja arvostusta tuovia, vaikkakin vaikuttavuudeltaan ja kustannukseltaan kohtuullisia tehtäviä. Suomen pitää kehittää teknisiä ja kustannustehokkaita kriisinhallinnan kykyjä, jotka kehittävät kansallista puolustusta.¹³² Suomen kansainvälisen näkyvyyden kannalta olisi tehokkainta valmistautua huomattavasti vaativampiin tehtäviin.¹³³

¹²⁵ Sotilaallisesta kriisinhallinnasta on raportoitu eduskunnalle vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa ja hallituksen toimenpidekertomuksessa sekä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annetuissa kriisinhallintakatsauksissa. Lisäksi valtioneuvosto on raportoinut ministeriöiden ja Puolustusvoimien toimintakertomuksissa ja Puolustusvoimat sisäisesti vuosikertomuksessaan sekä operaatoraporteissa.

¹²⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, 102–103.

¹²⁷ Valtioneuvosto 2012, 80.

¹²⁸ Hyvönen 2012, 35.

¹²⁹ Ilta-Sanomat: STT (12.2.2014), Pohjoismaat lupasivat tiivistää yhteistyötään, saatavissa: <http://www.iltasanomat.fi/ulkomaat/art-1288653056752.html>, luettu 18.12.2015.

¹³⁰ Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (6.5.2014), Suomi ja Ruotsi harkitsevat yhteisiä joukko-osastoja, saatavissa: <http://www.hs.fi/politiikka/a1399342193662>, luettu 17.12.2015.

¹³¹ Salenius-Pasternak 2012, 21.

¹³² Eronen, Oskari; Jari Mustonen ja Markus Peltola (2011), "Commentary – the Future Direction of Finnish Military Crisis Management", teoksessa Mikaeli Langinvainio (toim.): *The Many Faces of Military Crisis Management: Lessons from the Field*, Helsinki: Finnish Defence Forces International Centre FINCENT, s. 76.

¹³³ Kylä-Harakka 2007, 78.

Kysymysmerkiksi jää, pystyykö Suomi pienillä panostuksilla, mutta jatkuvalla sitoutumisella saavuttamaan sekä kohdealueella että kotona sen, mitä sotilaallisella kriisinhallinnalla halutaan saavuttaa.¹³⁴ Suomen kriisinhallinnan murros perinteisestä kriisinhallinnasta länsimaisen yhteistoimintakyvyn kautta kokonaisvaltaiseksi ja erikoistuneeksi toimijaksi aiheuttaa edelleen epäselvyyttä siitä, mitä Suomen kriisinhallinnalla halutaan saavuttaa. Kylmän sodan liittoutumattomuuden perintö ei Palosaaren (2013b) mukaan kuitenkaan saisi rajoittaa Suomen toimintaa myöskään sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Siviilikriisinhallinta ja kokonaisvaltaisuuden korostaminen pyrkivät pehmentämään sotilaallisen, humanitäärisen intervention (ismin) reunoja ja ne voivat näin ollen olla pyrkimys säilyttää vanhaa, legitiimiksi koettua kriisinhallinnan perinnettä.¹³⁵

YK:n mandaatti ei ole enää yksiselitteinen humanitäärisen intervention oikeuttaja johtuen turvallisuusneuvoston sisäisestä dynamiikasta ja sen jäsenten välisestä valtakamppailusta. Interventiolla tulee joka tapauksessa olla kansainvälisen yhteisön enemmistön tuki.¹³⁶ Vaikka YK-mandaatti on menettänyt osan arvostuksestaan voi sen puute kuitenkin romuttaa myös Euroopan unionin tai muiden toimijoiden operaatioiden legitimitetin.¹³⁷ Puolueettomuus valtioiden sisäisissä konflikteissa ei ole yksiselitteinen asia. Seppälän havaitsema EUFOR RCA -operaation puolueettomuus on saavutus, jota ei sovi vähätellä. Monien osapuolten keskinäisissä konflikteissa syntyy helposti tilanteita, joissa kriisinhallintajoukon tavoitteet ovat ristiriidassa konfliktin jonkun osapuolen kanssa. Tällöin kriisinhallintajoukko voidaan mieltää puolueelliseksi.¹³⁸

Kasvavan terrorismin uhkan ja vierastaistelijailmiön lisäksi näitä seuraamuksia voivat olla henkilöstötappiot, jotka ovat tähän mennessä jääneet yllättävän vähäisiksi. Haastavien operaatioiden jälkeen henkilöstö tarvitsee tukea henkisen toimintakyvyn säilyttämiseksi.¹³⁹ EUFOR RCA -operaation yhteydessä oli selvää, että operaatiosta tulisi kaikkea muuta kuin tyypillinen kriisinhallintaoperaatio, jossa sananmukaisesti turvataan rauhaa:

¹³⁴ Rätty, Joonas & Tommi Sikanen (2015), ”Kilpailevat identiteetit suomalaisen sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksenteossa”, *Tiede ja ase* 72:1, 75–100, s. 95.

¹³⁵ Palosaari 2013b, 13;17.

¹³⁶ Oikarinen 2008, 86.

¹³⁷ Palosaari 2013b, 23.

¹³⁸ Oikarinen 2008, 64.

¹³⁹ Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (19.5.2015), *Irak-operaatio testaa uuden hallituksen halut sotilaalliseen kriisinhallintaan*, saatavissa: <http://www.hs.fi/politiikka/a1432002045740>, luettu 17.12.2015.

”Aiemmissa Suomen operaatioissa on ollut meneillään sodan jälkitila. Täällä Keski-Afrikassa jonkinlainen tulitauko oli kyllä solmittu, mutta paikalliset joukot jatkoivat keskinäistä taisteluaan. Ei tämä aluksi rauhanturvaamista muistuttanut.”¹⁴⁰

c) kriisinhallinta on Suomelle rationaalinen ratkaisu.

Edellä on avattu Suomen tavoitteita kansainvälisessä yhteisössä ja todettu, että kriisinhallinnalla on näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta tärkeä rooli Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa keinovalikoimassa. Sotilaallisen kriisinhallinnan muuttuva kuva aiheuttanee muutoksia myös Suomen osallistumispäätöksiin erilaisissa operaatioissa. Oliko osallistuminen EUFOR RCA -operaatioon siis Suomen kannalta rationaalinen ratkaisu?

Afrikan mantereen tärkeys Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikalle ja Keski-Afrikan tasavallan nopeasti huonontunut humanitääriin tilanne johtivat päätökseen EUFOR RCA -operaation perustamisesta. Mahdollisiin uhkakuviin kuuluvat pelot mantereen laajemmasta ”somalisaatiosta” ja musliminuorison radikalisoitumisesta Euroopassa. Joidenkin lähteiden mukaan unionia ohjaavat ennen kaikkea Ranskan ja Yhdysvaltojen intressit.¹⁴¹ Voidaan väittää, että EU:n kriisinhallinnan painopiste on siirtymässä Afrikkaan.¹⁴² Pelissä voidaan ajatella olleen unionin uskottavuus sekä humanitäärisen kriisin, että yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kannalta. Tällöin myös Suomen jättäytyminen sivuun EU-operaatiosta ei olisi ollut realistinen, eikä oikea vaihtoehto.¹⁴³

EU kykenee käynnistämään operaation nopeammin, kuin YK tai AU.¹⁴⁴ Operaation käynnistäminen realistisilla tavoitteilla osoittaa unionin olevan toimintakykyinen kaukana omalta alueeltaan. Vaikeudet joukkojen kokoamisessa herättävät epäluuloja jäsenmaiden todellisesta halusta auttaa alueella. Tältä kannalta ”myös Suomen ilmoitus valmiudesta osallistua kriisinhallintaan Keski-Afrikassa oli tärkeä, varsinkin jos Suomen panos operaatiossa on aidosti vaikuttava.”¹⁴⁵

¹⁴⁰ Iltalehti: Hedberg Mimosa (11.3.2015b), *Suomalaiset palaavat vaarallisesta operaatiosta*, saatavissa: http://www.iltalehti.fi/ulkomaat/2015031019330745_ul.shtml, luettu 18.12.2015, suomalaisosaston johtaja evl Kalle Seppälä.

¹⁴¹ Kts. esim. Olsen 2015, 241.

¹⁴² Eduskunta (2014), Puolustusvaliokunnan lausunto 3/2014 vp”, (PuVL 3/2014 vp), saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/puvl_3+2014.pdf, luettu 6.1.2016.

¹⁴³ Helsingin Sanomat: (17.1.2014), *Pääkirjoitus: Keski-Afrikan turvaamisessa on kyse EU:n uskottavuudesta*, saatavissa: <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1389851767793>, luettu 17.12.2015.

¹⁴⁴ Helsingin Sanomat: Huusko Jukka (18.1.2014), *Tuomioja: Suomesta Keski-Afrikan tasavaltaan korkeintaan muutamia kymmeniä sotilaita*, saatavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1390000179982>, luettu 17.12.2015.

¹⁴⁵ Helsingin Sanomat: (24.1.2014), *Pääkirjoitus: Kriisinhallinnalla Keski-Afrikassa ostetaan lisää aikaa sovinnolle*, saatavissa: <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1390544957263>, luettu 17.12.2015.

EUFOR RCA -operaation oli tarkoitus suojella Keski-Afrikan tasavallan siviilejä, auttaa humanitaarisen avun perillepääsyssä ja vakauttaa olosuhteita. Lisäksi operaatiolla tuetaan Afrikan unionin toimenpiteitä.¹⁴⁶ Suomalaisessa keskustelussa sekä erityisesti strategia- ja asiakirjatasolla termin *humanitääriinterventio* käyttöä on vältelty. Termiä on esimerkiksi Oikarisen mukaan kierretty muun muassa ”vaativan kriisinhallinnan” termin käyttämisellä.¹⁴⁷ Keski-Afrikan tasavallan operaatiota suunniteltaessa Suomi oli tilanteessa, jossa oli johdonmukaista jollain lailla osallistua EUFOR RCA -operaatioon. Suomi oli pitänyt jatkuvasti esillä EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan eteenpäin viemistä.¹⁴⁸

Rajoitetut tavoitteet ja toiminta-aika johtivat siihen, että operaatiota voitiin Euroopan unionin kannalta pitää onnistuneena: ”Tämä on ollut Euroopan unionille puolustuspoliittinen onnistuminen”. Suomalaisosaston komentaja Seppälä toteaa myös EUFOR RCA -operaation pysyneen puolueettomana paikallisten osapuolien silmissä.¹⁴⁹ Euroopan unionin operaatio vastasi akuuttiin, vakavaan turvallisuustilanteeseen Keski-Afrikan tasavallassa ja sen pääkaupungissa, Banguiissa. Operaatio myös saavutti rajoitetut tavoitteensa. EUFOR RCA oli osa kansainvälisen yhteisön aktiivista toimintaa Afrikan osissa, joissa kristinusko ja islam kohtaavat.¹⁵⁰ Operaation suomalaisosaston komentaja Seppälä totesi:

”Viime keväästä tilanne on kääntynyt täydestä kaaoksesta asteen parempaan. EUFOR-joukoilla on ollut tässä suuri rooli. Tehtävänä on ollut suojata pääkaupunki Bangui lentokenttä ja palauttaa turvallinen elinympäristö pahiten väkivallasta kärsineisiin kaupunginosiin. Nämä tavoitteet on pääosin saavutettu.”¹⁵¹

¹⁴⁶ Yle: Aro, Jessika (26.2.2014), *Suomi lähettää enintään 30 sotilasta Keski-Afrikan tasavaltaan*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/suomi_lahettaa_enintaan_30_sotilasta_keski-afrikan_tasavaltaan/7108819, luettu 16.12.2015.

¹⁴⁷ Oikarinen 2008, 71.

¹⁴⁸ Yle: Hakahuhta, Ari (20.1.2014), *Haglund ja Tuomioja: Suomen rooli Keski-Afrikan operaatiossa jäänee vähäiseksi*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/haglund_ja_tuomioja_suomen_rooli_keski-afrikan_operaatiossa_jaane_vahaiseksi/7040693, luettu 16.12.2015.

¹⁴⁹ Iltalehti: Hedberg Mimosa (11.3.2015), *Rikollisia on pitänyt ampu, jotta laskisivat aseensa*, saatavissa: http://www.iltalehti.fi/ulkomaat/2015031019331280_ul.shtml?_ga=1.128303820.1548688944.1418044901, luettu 18.12.2015, suomalaisosaston johtaja evl Kalle Seppälä.

¹⁵⁰ Helsingin Sanomat: Koponen Kalle (20.5.2014), *HS seuraa: Suomalaisotilaat kohti Keski-Afrikkaa – mukaan kymmeniä tonneja tarvikkeita*, saatavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1400550087387>, luettu 17.12.2015.

¹⁵¹ Iltalehti: Hedberg Mimosa (17.9.2014), *Suomalaisrauhanturvaajat kauheuksien keskellä*, saatavissa: http://www.iltalehti.fi/ulkomaat/2014091618642954_ul.shtml, luettu 18.12.2015.

Ottaen huomioon Euroopan unionin kriisinhallinnan mielenkiinnon siirtyminen Afrikkaan, kyky aloittaa rajoitettu kriisinhallintaoperaatio melko nopeasti sekä maassa voimakkaasti heikentynyt humanitäärinen tilanne, voidaan todeta, että Euroopan unionin päätös toteuttaa operaatio oli rationaalinen.

”Suomen on tarkoitus osallistua EUFOR RCA -operaatioon enintään 30 sotilaalla. ... Arvioidut kustannukset Suomen osallistumisesta operaatioon ovat yhteensä noin 10 miljoonaa euroa, josta 2,4 miljoonaa euroa ulkoministeriön pääluokasta (momentti 24.10.20) ja 7,6 miljoonaa puolustusministeriön pääluokasta (27.30.20). ... Määrärahalla katetaan enintään 30 sotilaan osallistuminen operaatioon 6 kuukaudeksi. Kustannukset voidaan kattaa vuoden 2014 sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista.”¹⁵²

Kustannuksiltaan operaatiota voisi luonnehtia kohtuulliseksi, 10 miljoonan euron kustannukset kyettiin kattamaan olemassa olleista rahoituskehyksistä. Tosin vuoden 2014 talousarvioesityksestä huomataan, että Libanonin Unifil-operaatio, sekä Afganistanin SKJA-operaation menot olivat vuonna 2014 vain hieman suuremmat (13 ja 14 milj. euroa).¹⁵³ Noiden operaatioiden hyödyt kansalliselle puolustukselle ja sen kehittämiseksi ovat kiistatta suuremmat, kun EUFOR RCA:n vastaavat. Kaatuneita suomalaisia ei kaivata, ei edes haavoittuneita. Kriisinhallinta ei kuitenkaan koskaan ole riskitöntä.¹⁵⁴ Vähäinen osallistuva henkilöstö johtaa todennäköisesti vähäisempiin tappioihin. Erityisosaamista omaava joukko toimii yleensä suojattuna ja kauempana mahdollisista taistelutehtävistä. Pienemmät operaatiot ovat helpompia täyttää myös henkilöstön suhteen. ”Kun laitetaan palvelussuhteen ehdot kohdalleen, niin kyllä väkeä lähtee. Vapaaehtoisuus toimii ihan hyvin, kun palvelussuhteen ehdot ja jälkihoito ovat kohdallaan.”¹⁵⁵

”Suomi ei ole koskaan ollut kriisinhallinnan suurvalta, mutta tämä vallinnut harhakuva on ollut maalle myönteinen. Nyt harha haihtuu.”¹⁵⁶ Vähenevät resurssit johtavat vääjäämättä pienempiin ja yhä erikoistuvampiin operaatioihin.

¹⁵² Eduskunta 2014 (PuVL 3/2014 vp).

¹⁵³ Valtiovarainministeriö (2014), *Talousarvioesitys vuodelle 2014*, saatavissa: <http://budjetti.vm.fi/indox/download.jsp?jsessionid=15D60C004998C8443F753F5DB655D6D7?lang=fi&file=/2014/tae/hallituksenEsitekstit/YksityiskohtaisetPerustelut/27/30/30.pdf>, luettu 12.1.2016.

¹⁵⁴ Helsingin Sanomat 19.5.2015.

¹⁵⁵ Helsingin Sanomat: Huhtanen Jarmo (6.1.2015), *Liitot vastustavat pakkoa – ”Kun laitetaan palvelussuhteen ehdot kohdalleen, niin kyllä väkeä lähtee”*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1420437715037>, luettu 17.12.2015.

¹⁵⁶ Helsingin Sanomat: Huhta Kari (5.6.2015), *Pääkirjoitus: Suomesta tulee kriisinhallinnan uusi pienvallta*, saatavissa: <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1433387633067>, luettu 17.12.2015.

Syksyn Pariisin iskujen jälkeinen uutisointi ja keskustelu ovat olleet kriisinhallintaa kohtaan sävyiltään myönteisempiä. Vaikeissa olosuhteissa toteutettavista, pienten osastojen erikoisoperaatioista voi kuitenkin tulla suomalaisen kriisinhallinnan arkipäivää. Tällöin voidaan päätyä myös EUFOR RCA -operaatiossa havaittuihin ongelmiin, kuten operaation puolueettomuuden menetykseen: ”Molemmat osapuolet ovat tunnustaneet meidät puolueettomiksi toimijoiksi, mutta silti meitä ampuvat nykyään molemmat.”¹⁵⁷

Toimittaessa yhä kaukaisemmissa maissa ja kulttuureissa, pitää varautua myös Suomen kulttuurille todella vieraisiin tapoihin: ”Seppälän kokemusten mukaan kannibalismia harjoittavat Keski-Afrikassa muut kuin muslimit. Everstiluutnantti kertoo, että ihmisyynti on muslimien Seleka-joukoille suuri pelote, sillä vaikka he eivät pelkää kuolemaa, on kannibalismi jopa ”heil- lekin liikaa”. ”¹⁵⁸ Nämä molemmat hieman provosoivasti uutisoidut seikat ovat sinänsä yksittäisiä tapahtumia, mutta kuvaavat edelleen sitä muutosta, jota kriisinhallinta Suomenkin osalta käy läpi. Vaativammat, pienet operaatiot tarkoittavat kasvavia vaatimuksia osallistuvalla henkilöstölle ja toisaalta heille jälkikäteen tuotettaville palveluille.

3.2.2. Osallistuminen on organisaatiokäyttäytymisen tuotos

Allisonin ja Zelikowin teorian mukaisesti toinen tapa tarkastella päätöksiä on organisaatiokäyttäytymisen kautta. Käytettäessä sisällönanalyysia, on tämän tarkastelutavan kohdalla kiinnitettävä erityistä huomiota aineiston kontekstiin. Kun aineistoa tarkastellaan subjektiivisesti, tuotettu kommunikaatio on vahvasti instrumentaalista. Sillä on jokin tarkoitus. Tällöin on ajateltava, että jokaisella kommunikaatiota tuottavalla organisaatiolla on omat intressinsä, jotka voivat värittää lausuntoja. Tästä syystä tämän alakappaleen keskeisimmäksi aineistoa jakavaksi tekijäksi nousee aineiston lähde. Valtioneuvoston selonteossa 2/2014 annettuja tietoja käsitellään tässä kontekstisidonnaisina ja suuri osa esiin nostettavasta informaatiosta liittyykin alkuperäistä selontekoa koskeneeseen kritiikkiin. Tämä kritiikki tuodaan esille organisaatioiden luomien vaihtoehtojen käsittelyn yhteydessä.

¹⁵⁷ Helsingin Sanomat: Hannula Tommi (14.10.2014), *Suomalainen rauhanturvaaja Keski-Afrikassa: Käsikra- naatti maksaa puolet olutpullosta*, saatavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1413258478323>, luettu 17.12.2015.

¹⁵⁸ Iltalehti: Hedberg Mimosa (16.9.2014), *Suomalaisrauhanturvaaja kohdannut kannibalismia Keski-Afrikassa*, saatavissa: http://www.iltalehti.fi/ulkomaat/2014091618668119_ul.shtml, luettu 18.12.2015.

a) Organisaatioiden tuottama tieto

Selonteko nosti esille Euroopan unionin aktiivisen toiminnan Afrikan mantereella, samalla korostaen unionin roolia ”... jo ennestään maan tärkeimpänä kehitysyhteistyökumppanina ja suurimpana humanitaarisen avun toimittajana.”¹⁵⁹ Euroopan unionin komissio on vuonna 2014 lahjoittanut Keski-Afrikan tasavaltaan vain noin 11,3 % kaiken kaikkiaan annetusta humanitäärisestä avusta. Tilanne muuttuu, mikäli mukaan lasketaan Euroopan unionin jäsenmaat lahjoittajina, jolloin niiden ja Euroopan komission yhteenlasketut lahjoitukset ovat noin puolet maalle myönnetystä kokonaissummasta.¹⁶⁰

”Keski-Afrikan tasavallan konfliktin vaikutukset heijastuvat laajemmin keskisen Afrikan tilanteeseen. Mikäli konfliktia ei saada rauhoitettua, jo ennestään hauraiden naapurimaiden epävakaus voi paheta. Tämä johtaisi laittoman siirtolaisuuden kasvuun ja antaisi ääriliikkeille uusia mahdollisuuksia, mikä heijastuisi myös Euroopan turvallisuuteen.”¹⁶¹

Akateemisessa keskustelussa on pohdittu ja kyseenalaistettu ilmiön todellisia vaikutuksia Euroopan turvallisuudelle.¹⁶² Toimiessaan Afrikassa Euroopan unioni pyrkii tukemaan alueellisia organisaatioita kriisien hallinnassa.¹⁶³ Keski-Afrikan tasavaltaan suunnatussa operaatiossa tämä tavoite täyttyi, koska yhtenä tavoitteena oli AU:n MISCA-operaation tukeminen.

Valtioneuvoston selonteko antoi melko suppean kuvan operaation riskeistä ja suomalaisiin sotilaisiin kohdistuneista uhkista. ”Arvion mukaan uhkataso Keski-Afrikan tasavallassa on korkea kaikkialla muualla paitsi maan itäosassa, jossa se on keskitasoa.” Korkeaan uhkatasoon vaikuttavat ”maan sosioekonominen tilanne ja epävakaa turvallisuusympäristö”. Uhka-arvio suomalaisjoukkoa kohtaan esitettiin kohtalaisena ja maaseudulla mahdollisesti korkeana. Suurena riskinä henkilöstölle nähtiin trooppiset tartuntataudit. Järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismin luomat riskit arvioitiin sillä hetkellä vähäisemmiksi.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Valtioneuvosto (2014), *Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaallisen kriisinhallinta-operaatioon Keski-Afrikan tasavallassa*, (VNS 2/2014 vp), saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Selonteko/Documents/vns_2+2014.pdf, luettu 6.1.2016.

¹⁶⁰ Financial Tracking Service (2014), *Central African Republic 2015*, Saatavissa: <https://ftsbeta.unocha.org/countries/41/summary/2014>, luettu 29.2.2016.

¹⁶¹ Valtioneuvosto 2014 (VNS 2/2014 vp).

¹⁶² Kts. esim. Olsen 2015.

¹⁶³ Valtioneuvosto 2014 (VNS 2/2014 vp).

¹⁶⁴ Ibid.

Valtioneuvoston selonteon kautta annettu informaatio oli osittain yksinkertaistavaa. Dokumentin kautta luotiin kuva, jossa nimenomaan Keski-Afrikan tasavallan konflikti on Euroopan unionille erityinen huolenaihe maahan jo ennestään tehdyn merkittävän osallistumisen vuoksi. Konfliktilla nähdään olevan erityisen huolestuttavia seuraamuksia unionin turvallisuudelle, joiden toteutumisesta ei ole laajemmassa keskustelussa yksimielisyyttä. Mahdolliset uhkat ja riskit operaation henkilöstölle käsiteltiin pintapuoleisesti ja käyttäen vain vähän konkretiaa tarjoavia ilmaisuja, kuten ”sosioekonominen tilanne”. Myöhemmässä vaiheessa tätä analyysia tuodaan esille mediainstituution esittämä tieto, joka maalaa kohdealueesta paljon graafisemman näkymän.

Selonteko eteni eduskunnan käsittelyyn ja dokumentti lähetettiin ulkoasiainvaliokunnan arvioitavaksi. Ulkoasiainvaliokunta laati selonteosta mietinnön, johon liittyen puolustusvaliokunta antoi lausunnon. Afrikan ja Euroopan unionin suhteista ulkoasiainvaliokunta korosti selonteon kanssa yhteisiä näkökulmia EU:n toiminnan tärkeydestä Afrikan mantereella. Tämä toiminta katsottiin erityisen tärkeäksi Afrikan sarven, Sahelin alueen ja Saharan eteläpuolisen Afrikan turvallisuuden edistämiseksi. Valiokunnan mukaan pitkään jatkunut Euroopan unionin sitoutuminen Keski-Afrikan tasavaltaan rajoittuu konfliktin vuoksi humanitäärisen apuun, kehitysyhteistyön edellytysten varmistamiseen, sekä turvallisuuden vahvistamiseen.¹⁶⁵ Lukuun ottamatta Ranskaa, ei käytännössä itsenäistymisestään lähtien erittäin epävakaa valtion kanssa juuri muuta yhteistyötä ole voinut olla.

Kiistatta Afrikan laajempi kehitys heijastuu myös Eurooppaan, mutta tällä perustelulla mikä tahansa toiminta missä tahansa eurooppalaisin silmin epävakaksi katsotussa valtiossa on mahdollista. Keski-Afrikan tasavallan humanitäärinen tilanne vaati objektiivisestikin tarkasteltuna ulkopuolista puuttumista. Varsinkin, kun: ”Afrikan valtiot eivät ole kyenneet vahvistamaan turvallisuussektorin toimintakykyä odotetulla tavalla. Myös tästä näkökulmasta EU:n kriisinhallintaoperaatio on perusteltu.”¹⁶⁶ Euroopan turvallisuuteen liittyvän perustelun käyttö kyseisen operaation käynnistämisessä ei ole keskeistä. Pragmaattisempi argumentti liittyen konfliktin rooliin kyseisen maan poliittista, sosiaalista ja taloudellista kehitystä hidastavana ja kehitysyhteistyöhankkeita hidastavana tilanteena, on Euroopan unionin kannalta turvallisuusargumenttia uskottavampi.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Eduskunta 2014b (UaVM 3/2014 vp).

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Ibid.

Mietinnössään ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Afrikan kehityksen huomioiminen on jatkossakin tärkeää Euroopan turvallisuudelle. ”Syyrian, Somalian, Malin ja Keski-Afrikan kaltaiset kriisit ovat mahdollisia jatkossakin, ja ne edellyttävät toimia myös EU:lta. Viimeistä lainausta ei kuitenkaan voi sivuuttaa toteamatta, ettei kyseisiin Syyrian ja Somalian konflikteihin ole ollut poliittista halukkuutta osallistua riittävällä tavalla.

”Valiokunta toteaa, että operaation tehtävä on vaativa turvallisuustilanne ja eri ryhmien hajanaisuus huomioon ottaen. On selvää, että kansakunnan eheyttäminen ja tilanteen normalisoiminen on vaikea ja pitkä prosessi, joka edellyttää pitkäaikaista sitoutumista myös kansainväliseltä yhteisöltä.”¹⁶⁸

Valiokunnan mietinnön mukaan: ”Keski-Afrikan tasavallan operaatio osoittaa, että EU:lla ei edelleenkään ole riittävää poliittista halua ja kykyä huolehtia tehokkaasti kriisinhallintatehtävistä unionin oman turvallisuuden vahvistamiseksi.”¹⁶⁹ Tämä on peräisin eri jäsenvaltioiden haluttomuudesta asettaa joukkoja operaatioon huolimatta EU:n ulkoasiainneuvoston yksimielisestä päätöksestä. Tällainen haluttomuus johti operaation päätöksenteon viivästymiseen Euroopan unionin kontekstissa.¹⁷⁰ Operaation perustamiseksi vaadittiin kuusi joukkojen muodostuskokousta ja edelleen Ranska asetti suurimman osaston jo paikalla olleista joukoista. Toiseksi suurimpana osallistujana oli Georgia, eli unionin ulkopuolinen valtio. Toisin kuin valiokunnan mietinnössä todetaan, ei kyse välttämättä ole unionin kyvyttömyydestä toimia oman turvallisuuden ollessa uhattuna, vaan vaihtelevista tulkinnoista Keski-Afrikan tasavallan ja sinne suunnatun operaation merkityksellisyydestä unionille ja sen jäsenmaille.

Vähenevät resurssit pakottavat Suomen miettimään osallistumistaan ja sen vaikuttavuutta tarkemmin. Valiokunta korostaa:

”... suunnitelmallisuuden ja pitkän aikavälin vaikuttavuuden vahvistamista kriisinhallinnassa. Valiokunnan keskusteluissa on peräänkuulutettu hallitukselta arviota siitä, olisiko määrällisesti nykyistä suurempien joukkojen lähettäminen harvempiin operaatioihin vaikuttavuudeltaan tehokkaampaa.”¹⁷¹

¹⁶⁸ Eduskunta 2014b (UaVM 3/2014 vp).

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Tardy, Thierry (2014), ”EUFOR RCA Bangui: ‘defence matters’”, *EUISS Issue Alert 7/2014*, saatavissa: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_7_CSDP_and_CAR_.pdf, luettu 13.4.2016.

¹⁷¹ Eduskunta 2014b (UaVM 3/2014 vp).

Valiokunta ei ota kantaa siihen, onko EUFOR RCA sellainen operaatio, johon on sovellettu tarkempaa suunnitelmallisuutta ja vaikuttavuuden vahvistamisen arviointia. Ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaan Suomen kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteutus Keski-Afrikan tasavallan operaatiossa jää vaillinaiseksi. Vaikka Euroopan unionilla on merkittävä rooli maassa, jää Suomen kokonaisvaltaisuuden arviointi vain siviili- ja sotilastoimien yhteensovittamisen tasolle operaation sisällä. Suomella ei ollut maassa varsinaisia kehitysyhteistyöhankkeita kansalaisjärjestöjen humanitäärisen avun ohella. Mietinnön mukaan Suomen tulisi kuitenkin olla aktiivinen, jotta EU-tason päätöksenteossa saavutettaisiin aitoa kokonaisvaltaisuutta.¹⁷²

Puolustusvaliokunta lausui ulkoasiainvaliokunnan mietintöön liittyen oman kantansa operaatioon nähden. Puolustusvaliokunta totesi lausunnossaan muista poikkeavasti turvallisuusanalyysin olevan riittämätöntä operaation päätöksenteon yhteydessä. Valiokunnan mukaan päätöksiin tulisi sisällyttää kohdemaan hallinnollisen, poliittisen ja taloudellisen kehityksen systemaattista analyysia.¹⁷³ Puolustusvaliokunta luonnehti selonteon mukaisesti operaation uhkatasoa kohtalaiseksi ja voimankäyttövaltuuksia itsepuolustukseen riittäviksi. Näiden kommenttien mukaan kyseessä ei siis uhkatasoltaan tai riskinaiheuttajien osalta olisikaan erityisen vaativa operaatio.

Puolustusvaliokunta nosti esille huolen alueella vaikuttavien kapinallisjoukkojen liikkumisesta valtiorajojen yli. Tällaisia liikkeitä varten tarvittaisiin alueellinen operaatio kaikkiin keskeisiin maihin yhdenaikaisesti. Keski-Afrikan tasavallan, Tšadin ja Sudanin konfliktit ovat yhteydessä toisiinsa ja näin ollen yhteen valtioon on vaikea vaikuttaa ilman alueellista operatiota. Puolustusvaliokunta esitti myös kritiikkiä, joka tosin jätettiin kohdistamatta käsittelyssä olleeseen selontekoon:

”Valiokunta edellyttää, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan suunnittelussa kiinnitetään huomiota erityisesti selkeään tavoitteenasetantaan, operatioiden määräaikaistamiseen ja toiminnan päätyttyä tuloksellisuuden arviointiin niin poliittis-strategisella kuin operatiivisellakin tasolla. Toiminnassa on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon mm. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksen 9/2013 havainnot sotilaallisesta kriisinhallinnasta.”¹⁷⁴

¹⁷² Eduskunta 2014b (UaVM 3/2014 vp).

¹⁷³ Eduskunta 2014 (PuVL 3/2014 vp).

¹⁷⁴ Ibid.

Tiedotusvälineet maalasivat operaatiosta hieman erilaista kuvaa. Operaation toimeenpanoon liittyvä uutisointi oli melko järkytyshakuista ja erosi erityisesti suomalaisosastoon kohdistuvien uhkien osalta virallisista asiakirjoista. Median silmissä suurinta uhkaa suomalaisille sotilaille eivät muodostaneet trooppiset tartuntataudit, vaan kohdealueella vallinnut raaka ja väkivaltainen sekasorto. Kuvaavaa tekstiä käytti muun muassa Helsingin Sanomat kertoessaan operaation taustoista:

”Yksi järkyttävimmistä uutisista Keski-Afrikan tasavallasta kertoo kristitystä miehestä, joka repi muslimimiehen bussista kadulle. Sitten kristitty mies hakkasi muslimimiehen kuoliaaksi, poltti ruumiin ja lopulta pureskeli ruumiista palasia. Tällaisten väkivaltasuuksien keskelle Suomi on lähettämässä sotilaitaan osana EU:n kriisinhallintaoperaatiota.”¹⁷⁵

Tällaisiin yksittäisiin väkivallan tekoihin johti laajempi kehitys kohdemaassa, jota Iltasanomat kuvaili jakaantumiseksi ”kahden raakaa sotaa käyvän ääriuskonnollisen ryhmittymän kesken”. Tämä sota on johtanut siihen, että EU-joukkoja odottaa sekavat olosuhteet ja silmittömän väkivallan kiduttama kansa. Näistä syistä suomalaisten sotilaiden kerrottiin kohtaavan Keski-Afrikan tasavallassa ”lähes täydellisen sekasorron”, jota vain muodollisesti johtaa väliaikaishallitus ja tammikuussa 2014 valittu presidentti Catherine Samba-Panza.¹⁷⁶ Sekasortoisesta tilanteesta uutisoi myöhemmin myös Yle, joka toi esille suomalaisille vaikeat olosuhteet ja ”jopa Afganistanin operaatiota pahemman tartuntatautivaaran.”¹⁷⁷

Myöhemmin operaation jatkettua mandaattiaan toisella 6 kuukaudella, suomalaisosaston komentajaa lainattiin Iltalehdessä. Seppälän mukaan juuri väkivallan määrä ja laatu ovat niitä seikkoja, jotka erottavat Keski-Afrikan konfliktin hänen aiemmista tehtävistään.¹⁷⁸ Samassa artikkelissa tuotiin esille myös suomalaisten kohtaama ”kammottava paikallinen ilmiö, ihmis-syönti”. Yle toi päätöksentekoprosessin aikana esille vaikeiden olosuhteiden operaation kustannuksia lisäävän roolin.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Helsingin Sanomat: Huusko Jukka (21.1.2014), *Suomi lähettämässä sotilaita keskelle sekasortoa*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1390201989728>, luettu 18.12.2015.

¹⁷⁶ Iltasanomat: Rimaila Elisa (6.2.2014), *Keski-Afrikan tasavallassa suomalaisia odottaa kaaos*, saatavissa: <http://www.iltasanomat.fi/ulkomaat/art-1288650245479.html>, luettu 18.12.2015.

¹⁷⁷ Yle: Haarala, Joonas (17.5.2014), *Suomalaisten rauhanturvaoperaatio Keski-Afrikassa alkaa*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/suomalaisten_rouhanturvaoperaatio_keski-afrikassa_alkaa/7247813, luettu 16.12.2015.

¹⁷⁸ Iltalehti 17.9.2014.

¹⁷⁹ Yle: Hakahuhta, Ari (5.2.2014), *Suomi vahvisti lähettävänsä sotilaita Keski-Afrikkaan, määrää selvittelään*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/suomi_vahvisti_lahettavansa_sotilaita_keski-afrikkaan_maaraa_selvitellaan/7070250, luettu 16.12.2015.

b) Organisaatioiden luomat vaihtoehdot

Organisaatioiden luomia vaihtoehtoja tarkastellaan tässä osiossa puolesta ja vastaan esitettyjen argumenttien valossa. Virallisista asiakirjoista tuodaan esille operaation aloittamista puolustavat argumentit, jonka jälkeen esitellään laajemmasta aineistosta esille nousseet kriittiset argumentit. Varsinaisia operaatiota vastustavia kannanottoja ei organisaatioiden puolesta löytynyt. Tämä puute korvataan avaamalla niitä näkökulmia, joiden valossa tämä päätös ja toteutunut operaatio ei noudattanut virallista ja suositeltua linjaa.

Selonteko toi esille maan konfliktitilan kehityksen ja huomioi erityisesti sen, että maan tilanne oli menneiden viikkojen ja kuukausien aikana pahentunut. Mainittu kehitys voi pahimmillaan johtaa kansanmurhaan verrattavaan väkivaltaan. Selonteon mukaan humanitäärisen avun ja kehitysyhteistyön jatkaminen maassa edellyttää tilanteen vakauttamista.¹⁸⁰ Ulkoasiainvaliokunta puoltaa selonteon arviota operaation tarpeellisuudesta humanitäärisen tilanteen helpottamiseksi ja kehitysyhteistyöhankkeiden jatkamisen mahdollistamiseksi.¹⁸¹

Valtioneuvoston selonteossa todettiin: ”Poliittisen yhteisymmärryksen mukaan EU:n osallistuminen kriisinhallintaan Keski-Afrikan tasavallassa on tärkeää, jotta estetään maan tilanteen heikkeneminen ja epävakauden laajeneminen naapurimaihin.” Selonteossa Suomen mainitaan pitäneen ”... tärkeänä Euroopan puolustus- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamista parempien kriisinhallintamekanismien kehittämiseksi. Tästä syystä ja ottaen huomioon Keski-Afrikan tasavallan vakavan tilanteen Suomi on tukenut EU:n sotilaallisen kriisinhallintaoperaation perustamista.”¹⁸²

”Suomen on tarkoitus osallistua EUFOR RCA -operaatioon enintään 30 sotilaalla.” Suomen mainitaan selonteossa osallistuvan esikuntaupseerein, siviili–sotilasyhteistyön ryhmällä ja räjähteiden raivaamiseen tarkoitettulla ryhmällä. Tähän johtopäätökseen on selonteon mukaan päädytty joukkojenmuodostamisprosessin vaatimusten, muilta saatujen tietojen ja kansallisten suorituskykyjen pohjalta.¹⁸³ Ulkoasiainvaliokunta mainitsi mietinnössään osallistumisen vahvistavan kansallisia suorituskykyjä ”... muun muassa harjaannuttamalla henkilöstöä toimimaan vaikeissa olosuhteissa ja kehittämällä suunnittelu- ja logistiikkatoimialojen osaamista.”¹⁸⁴

¹⁸⁰ Valtioneuvosto 2014 (VNS 2/2014 vp).

¹⁸¹ Eduskunta 2014b (UaVM 3/2014 vp).

¹⁸² Valtioneuvosto 2014 (VNS 2/2014 vp).

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Eduskunta 2014b (UaVM 3/2014 vp).

Vaikka virallisten asiakirjojen kautta vaihtoehdoksi muodostuu edellä mainittu rajattu sotilaallinen osallistuminen, ei päätöstä kuitenkaan tehty vailla kritiikkiä. Virallisessa keskustelussa osallistumattomuus ei missään vaiheessa noussut esille. Keskustelusta on kuitenkin aistittavissa, että EUFOR RCA ei täyttänyt kaikkien organisaatioiden tavoitteita siitä, miten päätökset pitäisi syntyä.

Keskeisin kritiikki kohdistuu niihin perusteisiin, jotka valtioneuvosto selonteossaan päätöksen pohjaksi antoi. Jo kokonaisvaltaisten kriisinhallinnan strategiassa (2009) todettiin, että: ”Sotilaallista ja siviilikriisinhallinta osallistumista koskevan päätöksenteon johdonmukaisuus on tärkeää. Päätöksiä tehtäessä tilannetta tulee voida tarkastella riittävän kokonaisvaltaisesti.”¹⁸⁵ Tämä ei kuitenkaan Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen mukaan ole laajemminkaan suomalaisessa kriisinhallintapäätöksenteossa toteutunut.

2013 julkaistussa raportissa todetaan: ”... eduskunnan saaman kirjallisen aineiston perusteella on vaikea päätellä, miksi on tärkeätä osallistua juuri kyseessä olevaan operaatioon ja mikä sen merkitys on Suomen kriisinhallinnan kokonaisuudelle”.¹⁸⁶ Raportin sanoma on EUFOR RCA-operaation yhteydessä ajankohtainen, koska kyseessä on ensimmäinen tuon tuloksellisuustarkastuskertomuksen jälkeinen operaation perustamiseksi laadittu selonteko. Ulkoasiainvaliokunta nosti kuitenkin esille myönteisenä seikkana sen, että selonteossa on pyritty muodostamaan ja noudattamaan vakiomuotoista asettelua.¹⁸⁷ VTV:n raportti jatkaa, että valtioneuvoston selontekojen ja selvitysten tietosisältö ei ole ollut tasalaatuinen ja hyvä. Erityisesti kehitettävää on ollut usein pinnallisesti esitettyjen riskiarvioiden osalta. Riskiarvioiden laatu ei ole kuitenkaan eduskunnan valiokuntien toistuvista huomautuksista huolimatta parantunut.¹⁸⁸ Tässäkin työssä on nostettu esille jo aiemmin selonteon (VNS 2/2014 vp) pinnalliset riskiarviot.

Yksi mahdollinen selitys tälle kehityksen puutteelle voi olla mm. Rädyn ja Sikasen esittämä ajatus siitä, että kunkin operaation päätösasiakirjat ovat omanlaisiaan. Poliittiselle päätöksentekoprosessille ei ole selkeätä ja samanlaisena toistuvaa rakennetta huolimatta siitä, että valmistelun kehittämiseksi ja avoimuudelle on esitetty viime aikoina vaatimuksia muun muassa VTV:n ja eduskunnan valiokuntien toimesta.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Puolustusministeriö 2009, 44.

¹⁸⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, 102.

¹⁸⁷ Eduskunta 2014b (UaVM 3/2014).

¹⁸⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, 104.

¹⁸⁹ Rätty & Sikanen 2015, 94.

Ulkoasiainvaliokunta nosti mietinnössään esille useita puutteita selonteossa. Yhtenä suurimmista nähtiin konfliktin taustojen ja EU:n muun toiminnan pinnallinen käsittely. Valiokunta toivoi lisätietoja esimerkiksi Euroopan unionin kehitysyhteistyöhankkeiden integroitumisesta operaatioon, sekä mahdollisuuksista vaikuttaa konfliktin kestävään ratkaisuun kehitysyhteistyöllä. Samalla valiokunta korosti myös Afrikan integraation, sekä alueella toimivien operaatioiden saumattoman yhteistoiminnan merkitystä konfliktin ratkaisussa.¹⁹⁰

Valtioneuvosto loi puitteet kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamiselle, mutta se ei ole vielä toteuttanut kokonaisvaltaista lähestymistapaa tavoitellusti.¹⁹¹ Kokonaisvaltaisuus ei synny vain yhteistyöstä, vaan alusta lähtien syvästä ymmärryksestä ja oikeiden keinojen käytöstä.¹⁹² Suomella ei ollut käynnissä Keski-Afrikan tasavallassa varsinaisia kehitysyhteistyöhankkeita. Vähimmäisvaatimuksena on, että kriisinhallintaoperaatioita suunniteltaessa ne integroidaan EU:n ja Suomen muuhun toimintaan operaatioalueella. ”Valiokunta katsoo, että ministeriöiden toiminnassa tulisi painottaa nykyistä paremmin hallitusohjelmaan kirjattua sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun yhteensovittamista Suomen panostuksen yhteisvaikutusten tehostamiseksi.”¹⁹³

”Valiokunta muistuttaa, että Suomi osallistui Tsadin ja Keski-Afrikan sotilaalliseen kriisinhallintaan EU:n ja YK:n kriisinhallintaoperaatioissa (UaVM 11/2007 vp, UaVM 4/2009 vp). Näitä aikaisempia kokemuksia ei ole selonteossa arvioitu lainkaan, vaikka arviot operaation vaikuttavuudesta ja kansallisten suorituskykyjen vahvistamisesta olisivat olleet merkittäviä eduskunnan kannanmuodostuksessa harkittaessa osallistumista EUFOR RCA:han. Valiokunta pitää tätä selonteon selvänä puutteena erityisesti, kun valiokunta sekä VTV ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että operaatioista saatuja kokemuksia tulee arvioida säännönmukaisesti ja niistä tulisi tiedottaa eduskunnalle. Valiokunnan suullisissa kuulemisissa on todettu, että Tsadin kokemuksia on hyödynnetty muun muassa logistisia järjestelyjä suunniteltaessa.”¹⁹⁴

¹⁹⁰ Eduskunta 2014b (UaVM 3/2014).

¹⁹¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, 106.

¹⁹² Kerkkänen, Ari (2015), ”From Principles to Practices - The Primacy of Understanding”, teoksessa Mustonen, Jari (toim.) *Good Practices of a Comprehensive Approach to Crisis Management*, Helsinki: The Finnish Centre of Expertise in Comprehensive Crisis Management: The Finnish Defence Forces International Centre and Crisis Management Centre Finland, s. 46.

¹⁹³ Eduskunta 2014b (UaVM 3/2014).

¹⁹⁴ Ibid.

Kolmantena esiin nousivat puutteelliset tiedot operaation vaativuudesta. Ulkoasiainvaliokunta totesi, että selonteosta ei ilmene, onko kyseessä vaativa operaatio. Vaativuus on sidoksissa suppeaan riskiarvioon, jossa ei arvioitu muun muassa alueen valtioiden epävakauten, eikä operaation logistisiin järjestelyihin liittyviä riskejä.

Positiivisena nähtiin, että Eurooppa-neuvoston kokouksessa nostettiin EU-taisteluosastot keskusteluun. Ulkoasiainvaliokunta totesi, että mikäli konseptin käytettävyyttä ei merkittävästi lisätä, ei taisteluosastoja voida jatkossakaan käyttää kriisinhallinnassa. Valiokunnan mukaan hallituksen on oltava aloitteellinen käytettävyyden lisäämiseksi tämän tarkoittaessa tarvittaessa koko konseptin uudelleen arviointia.¹⁹⁵ Puolustusvaliokunnan mukaan EUFOR RCA -operaatiossa olisi tullut ensisijaisesti käyttää taisteluosastokokoonpanoa. Myös puolustusvaliokunnan mukaan taisteluosastokonseptin uskottavuus jää heikolle tasolle sen käyttämättömyyden vuoksi.¹⁹⁶

c) Organisaatiokäyttämisen tuottama päätös

YTPP-operaatio oli Suomen näkemyksen mukaan EU:n kokonaisvaltaiseen näkemykseen perustuva keino kriisin ratkaisemiseksi Keski-Afrikan tasavallassa. Vaikka:

”... alkuvaiheen keskusteluissa eri vaihtoehtoista oli esillä kysymys EU:n taisteluosaston käytöstä. Kuitenkin muun muassa operaation tehtävistä ja vaatimuksista johtuen operaatiosuunnittelussa päädyttiin siihen, että joukot kootaan joukkojenkokoamisprosessilla, jonka kuluessa EU:n jäsenmaat tarjoavat operaatioon tarvittavia kykyjä ja joukkoja. Suomi puhui taisteluosastojen käytettävyyden puolesta.”¹⁹⁷

Ratkaisu johti lopulta vaikeaan ja pitkään joukkojenmuodostusprosessiin, joka oli kesken valtioneuvoston selonteon aikaan. Operaatioon olivat tuolloin osallistumassa ainakin Viro, Latvia, Puola, Espanja, Romania, Luxemburg, Unkari ja Bulgaria. Saksan kontribuutiona oli tarjota ilmakuljetuskykyä. Suomi ja Ruotsi keskustelivat mahdollisesta yhteistyöstä liittyen operaatio-osallistumiseen.¹⁹⁸ Tämä ei kuitenkaan toteutunut, kun Ruotsi jätti osallistumatta operaatioon.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Eduskunta 2014b (UaVM 3/2014).

¹⁹⁶ Eduskunta 2014 (PuVL 3/2014).

¹⁹⁷ Valtioneuvosto 2014 (VNS 2/2014 vp).

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Eduskunta 2014b (UaVM 3/2014).

Huolimatta kritiikistä valtioneuvoston selontekoa kohtaan, myös ulkoasiainvaliokunta korosti, että kriisinhallintaoperaatio on välttämätön humanitaarisen avun perille saamiseksi ja pitemmän aikavälin kehitysyhteistyön edellytysten luomiseksi. Operaatiota pidettiin tärkeänä niin turvallisuuspoliittisista, kuin humanitäärisistäkin syistä. Valiokunta korosti myös eduskunnan täysistuntokeskustelun laajaa tukea operaatiolle ja katsoi, että tästäkin näkökulmasta osallistuminen on perusteltua. Perusteltavuuteen vaikutti myös jo aiemmin mainittu Afrikan maiden kykenemättömyys vahvistaa alueen turvallisuussektoria.²⁰⁰

Osallistumiseen jätettiin kuitenkin eduskunnan puolesta varaumia. Mietintöön kirjattiin, että operaation vaativista olosuhteista johtuen rekrytoitavien koulutukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, muun muassa ranskan kielen osalta. Painokkaammin mietintöön kirjattiin kolme selkeää velvoitetta valtioneuvostolle. Näistä ensimmäinen esitettiin sanamuotona ehdollistavana operaation hyväksymiselle: ”Eduskunta hyväksyy suomalaisten joukkojen osallistumisen operaatioon, mutta edellyttää, että valtioneuvosto täydentää suomalaisen joukon tehtäviin ja kustannuksiin liittyviä tietoja operaation käynnistymisen jälkeen antamalla niistä ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen.” Tämän lisäksi tulevilta selvityksiltä ja selonteoilta edellytetään selkeää arviota siitä, miten kokonaisvaltaista lähestymistapaa on noudatettu operaation suunnittelusta niin Euroopan unionin kehyksessä, kuin kansallisestikin. Samaten eduskunta edellyttää jatkossa kunkin operaation tavoitteiden saavuttamisesta ja vaikuttavuudesta annettavaa selvitystä operaation päätyttyä.²⁰¹

Vaikka syntynyttä päätöstä ei voida varsinaisessa mielessä pitää organisaatioiden esittämän tiedon ja vaihtoehtojen tuotteena, on päätöksessä kuitenkin esitetty eriäviä näkökulmia ja kehitysehdotuksia, jotka on huomioitu ehdollisina päätöksen hyväksymiselle. Vaikka valtioneuvoston selonteon linja Suomen osallistumisesta ja keskeisestä sisällöstä ei muuttunutkaan, esitettiin selontekoon liittyen vahvaakin kritiikkiä siitä, miten suomalainen päätöksenteko edelleen toimii liian suppean tilanteen arvioinnin pohjalta.

²⁰⁰ Eduskunta 2014b (UaVM 3/2014).

²⁰¹ Ibid.

3.2.3. Osallistuminen hallintopoliittisen prosessin kautta

Tarkasteltaessa päätöstä Suomen osallistumisesta EUFOR RCA -operaatioon hallintopoliittisena prosessina, kohteeksi nousevat päätöksen kannalta merkityksellisimmät henkilöt. Aineiston osalta analyysin painopiste muuttuu edellisistä kappaleista. Organisaatioita ja näiden tuottamaa päätöstä tarkastelleessa kappaleessa keskeisiksi aineistoiksi nousivat luonnollisesti organisaatioiden tuottamat asiakirjat. Tässä kappaleessa suurimman osan relevantista aineistosta muodostavat median ja toisaalta akateemisen keskustelun näkökulmat päätöksen kannalta merkittävistä henkilöistä ja heidän edustamistaan instituutioista. Tähän päätökseen liittyen käsiteltävät henkilöt toimivat jonkin instituution edustajina ja näin ollen heidän kantansa ja intressinsä heijastelevat ensisijaisesti heidän edustamansa instituution intressejä.

Pääosa tästä mielenkiintoisesta keskustelusta käytiin silloisen puolustusministeri Carl Haglundin ja ulkoministeri Erkki Tuomiojan välillä ennen valtioneuvoston selonteon laatimista. Asiaa käsiteltiin tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tapaa- misissa 5. ja 26. helmikuuta. Kuten uutisten päiväyksistä huomataan, noihin aikoihin keskustelu oli vilkasta myös median suuntaan. Tässä kappaleessa päätökseen vaikuttaneiksi henkilöiksi nostetaan Tuomiojan ja Haglundin lisäksi puolustusvaliokunnan puheenjohtaja Jussi Niinistö, sekä joitain kannanottoja kansainvälisen yhteisön suunnasta. Kansainvälisten toimijoiden kommentit loivat osaltaan keskustelua päätöksen ympärillä. Poiketen alkuperäisestä teoreettisesta viitekehyksestä, tässä kappaleessa analysoidaan ensin keskeiset henkilöt ja heidän näkökantansa päätöksen suhteen.

a) ketkä olivat keskeiset toimijat ja mitkä heidän intressinsä olivat

Puolustusministeri Haglund pysyi läpi päätöksentekoprosessin melko vaatimattoman suomalaisosallistumisen kannalla. Tammikuun lopulla, ennen TP-UTVA:n kokoontumista, ulko- ja puolustusministeri olivat samoilla linjoilla. Tällöin Haglund arvioi Suomen osallistuvan – mikäli ollenkaan – joukolla jonka vahvuus voisi olla muutamista esikuntaupseereista muutamiin kymmeneen sotilaisiin. Samassa uutisessa myös ulkoministeri Tuomioja kommentoi Suomen osallistuvan parinkymmenen sotilaan vahvuisella osastolla. Molemmat ministerit tunnustivat tilanteen Keski-Afrikan tasavallassa vakavaksi. Päätöksiä Suomen osallistumisesta arvioitiin seuraavan parin viikon kuluessa.²⁰²

²⁰² Yle 20.1.2014.

Viikkoa myöhemmin Haglund kommentoi Suomen mahdollista osallistumista politiikan toimittajien tilaisuudessa. Tällöin puolustusministeri kertoi Suomen odottavan lisätietoja Euroopan unionilta siitä, millainen joukko ja millaisiin tehtäviin operaatioon on lähdössä. Haglund kertoi tuolloin (28.1.) ettei ollut vielä tehnyt lopullisia johtopäätöksiä ”numeroiden ja panostuksen suhteen”. Ministeri kuitenkin arvioi, että: ”panostus on paljon pienempi kuin se (aiemmin puhuttu) 20 henkeä, jos tähän lähdetään.”²⁰³

Kun ulkoministeri Tuomioja toi kantansa julki 17.2. jopa 100 sotilaan suomalaisosaston mahdollisuudesta, pyrki puolustusministeri Haglund oikaisemaan kantaa jo 18.2. Ylelle antamassaan haastattelussa. Haglund muistutti, että Keski-Afrikan tasavaltaan lähtee kokonaisuudessaan vain 1000–1500 sotilasta. Haglundin mielestä operaatioon riittää parikymmentä suomalaista: ”Tärkeintä tässä on nyt se, että ei keskitytä siihen miten monta lähetetään, vaan siihen, mitä lähetetään ja näkisin, että sen pitäisi olla tarveperusteista ja osana kokonaisuutta. Realistisin arvio on mielestäni, että se jäisi jonnekin parinkymmenen kieppeille.”²⁰⁴

Puolustusministeri säilytti niukan linjansa Suomen osallistumiseen aina helmikuun 26. päivän TP-UTVA kokoontumiseen saakka. Haglund osallistui 20.–21.2.2014 Euroopan unionin puolustusministerien tapaamiseen Ateenassa. Tämän jälkeen uutisoitiin Suomen tarjoavan operaatioon noin 20 sotilaan vahvuista osastoa, jolle kaavaillaan räjähteiden purku-, ensiapu- tai siviili-sotilasyhteistyön tehtäviä. Haglundin mukaan Ateenassa käydyissä keskusteluissa oli käynyt ilmi, ettei suuremmalle osastolle, esimerkiksi komppanialle ole enää tarvetta.²⁰⁵

Helsingin Sanomille Haglund mainitsi, että joukkojen pitää olla operaatioalueella jo huhtikuussa, jolloin 100–150 sotilaan osaston perustaminen alueelle ei olisi realistista. Parinkymmenen hengen siirtäminen ja huolto alueelle onnistuu yhdellä kuljetuskoneella. ”Isomman joukon ja varusteiden siirtäminen ensin laivalla Kameruniin ja sitten maanteitse Keski-Afrikkaan olisi erittäin haastavaa.”²⁰⁶ Haglund mainitsee muiden maiden tarjonneen operaation joukot, joiden tehtävät edellyttävät esimerkiksi jääkärikomppanian kokoonpanoa.²⁰⁷

²⁰³ Ilta-Sanomat: STT (28.1.2014), *Päätös Keski-Afrikan suomalaisjoukosta ehkä ensi viikolla*, saatavissa: <http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-1288647008961.html>, luettu 18.12.2015.

²⁰⁴ Yle 18.2.2014.

²⁰⁵ Ilta-Sanomat: STT (21.2.2014), *Haglund: Suomelta kaivataan Keski-Afrikkaan noin 20:tä sotilasta*, saatavissa: <http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-1288657242330.html>, luettu 18.12.2015.

²⁰⁶ Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (21.2.2014), *Haglund: Keski-Afrikkaan lähtee noin 20 suomalaista erikoissotilasta*, saatavissa: <http://www.hs.fi/politiikka/a1392953018107>, luettu 17.12.2015.

²⁰⁷ Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (22.2.2014), *Suomi tarjoaa Keski-Afrikkaan 20:tä sotilasta*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1392969822778>, luettu 17.12.2015.

Kun operaation tarpeet edellyttivät Suomelta vain noin 20 hengen kokoista, erityisosaamista omaavaa osastoa, tuli myös selväksi, että operaation kustannukset olisivat noin 10–15 miljoonaa euroa. Haglund totesi Helsingin Sanomille 22.2.2014, että tällainen summa kyetään maksamaan sotilaalliseen kriisinhallintaan varatusta rahoituksesta, eikä lisäbudjetteja tarvita: "Periaatteessa raha ei ohjaa päätöksentekoa. Kriisinhallintaoperaatioiden rahoitukseen voidaan käyttää myös lisäbudjettia, mutta nyt sellaista tarvetta ei ole syntymässä."²⁰⁸ Eduskunnan täysistunnossa perussuomalaisten kansanedustaja ja ulkoasiainvaliokunnan jäsen Tom Packalén totesi operaatiossa olevan kyse "turhasta politikoinnista ja EU:n lipun näyttämisestä, ja rahojen menevät kankkulan kaivoon. Samaan aikaan valtion velkaantuminen jatkuu huimaa tahtia ja oman maan puolustus rapautuu." Vastauksena ministeri Haglund muistutti lisäbudjetin tarpeettomuudesta: "Tämä ei ole pois mistään kansallisesta toiminnasta."²⁰⁹

Ulkoministeri Tuomioja vaikutti alkuun olevan samaa mieltä puolustusministeri Haglundin kanssa. 18.1. annetuissa lausunnoissaan ulkoministeri arvioi Suomen osallistuvan muutamien upseerien tai muutaman kymmenen sotilaan vahvuisella osastolla. "Tässä tapauksessa, jos lähdetään, voisi olla perustellumpaa lähettää jokin pienempi osasto. Mutta silloinkaan emme puhu kuin kymmenistä (sotilaista)." Tällöin elettiin siinä käsityksessä, että operaation aloittaminen vaatisi automaattisesti lisärahoitusta, asian viemistä lisätalousarvioon. Tuomiojan mukaan Suomi olisi valmis lähtemään rajattuun ja lyhytaikaiseen operaatioon, joka pitäisi mahdollisimman pian siirtää YK:n tai Afrikan unionin vastuulle.²¹⁰

Näiden arvioiden jälkeisenä päivänä 19.1.2014 EU:n ulkoministerit päättivät noin tuhannen sotilaan operaation perustamisesta Keski-Afrikan tasavaltaan. Seuraavana päivänä ulkoministeri Tuomioja oli edelleen enintään parinkymmenen sotilaan osallistumisen kannalla. Osallistuminen olisi Tuomiojan mukaan tärkeää, koska Suomi pitää operaatiota tärkeänä ja haluaa vahvistaa Euroopan unionin yhtenäisyyttä vastaavanlaisissa tilanteissa. Ei-sotilaallinen osallistuminen olisi kuitenkin vaihtoehto: "Oli niin tai näin, emme voi tietysti katsoa, ettei Keski-Afrikan tasavalta kuulu meille millään lailla", Tuomioja sanoi.²¹¹ Samana päivänä molempia ministereitä ja heidän yhteistä kantaansa uutisoitiin Ylellä.²¹²

²⁰⁸ Helsingin Sanomat 22.2.2014.

²⁰⁹ Helsingin Sanomat: Pohjanpalo Olli (12.3.2014), *Eduskunta tukee Keski-Afrikan operaatiota*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1394528254155>, luettu 17.12.2015.

²¹⁰ Helsingin Sanomat 18.1.2014.

²¹¹ Ilta-Sanomat: STT (20.1.2014), *Tuomioja: Enintään parikymmentä sotilasta Keski-Afrikan tasavaltaan*, saatavissa: <http://www.iltasanomat.fi/ulkomaat/art-1288644433553.html>, luettu 18.12.2015.

²¹² Yle 20.1.2014.

Tammikuun lopulla ratkaisua Suomen osallistumisen laajuudesta odotettiin turhaan seuraavasta TP-UTVA:sta 5.2.2014. Ulkoministeri Erkki Tuomioja sai valtuudet ilmoittaa Euroopan unionille periaatepäätöksen Suomen osallistumisesta. 5.2. ministeri Tuomioja toi ensimmäistä kertaa julkisesti ilmi, että Suomi harkitsisi Euroopan unionin tarpeiden mukaan jopa merkittävästi suurempaa joukkoa lähetettäväksi Keski-Afrikan tasavaltaan. Tuossa haastattelussa ministeri toi myös esille sen, että rajoitettu operaatio kyettäisiin rahoittamaan olemassa olevista sotilaalliseen kriisinhallintaan tarkoitetuista rahoista.²¹³

Euroopan unionin ulkoministerit sopivat 1000 sotilaan operaation perustamisesta 14.2. Ulkoministeri Tuomioja kertoi Ylelle keskustelleensa operaation vaatimuksista ranskan ulkoministeri Laurent Fabiusin kanssa. Tuomiojan mukaan Suomi olisi valmis osallistumaan operaatioon 20–100 sotilaan osastolla.²¹⁴ Ministeri Tuomiojan viesti tulkittiin mediasta kuitenkin melko vahvana ja se herätti epäilyksiä erimielisyyksistä ulko- ja puolustusministeriön välillä. Tuomiojan kannanotot eivät kuitenkaan johtaneet suomalaisosaston kasvattamiseen TP-UTVA:n kokoontumisessa 26.2.2014. Keskusteltaessa valtioneuvoston selonteosta operaation perustamiseksi eduskunnassa 12.3. ulkoministeri yhtyi monen kansanedustajan arvioon siitä, että EU:n kriisinhallintatoiminnassa on kehittämisen varaa. EU:n taisteluosasto esimerkiksi seisoo tyhjän panttina.²¹⁵

Yhtenä päätöksen kannalta merkityksellisenä henkilönä voidaan nähdä myös silloinen puolustusvaliokunnan puheenjohtaja, nykyinen puolustusministeri Jussi Niinistö. Niinistö otti kantaa suomen osallistumiseen selvästi ennen asiasta päätöksen tehnyttä TP-UTVA:n kokoontumista. Niinistön henkilökohtaisten mielipiteiden ohella lausunnoista on aistittavissa hänen asemansa puolustusvaliokunnan puheenjohtajana. Näin ollen hänen voidaan nähdä puolustusministerin ohella olevan henkilöitä, jotka toivat päätökseen puolustusvoimien näkökulmaa. Ylen haastattelussa 20.1.2014

²¹³ Yle 5.2.2014.

²¹⁴ Yle 17.2.2014.

²¹⁵ Helsingin Sanomat 12.3.2014.

Niinistö totesi, että olisi itse lähettänyt Keski-Afrikan tasavaltaan korkeintaan muutamia esikuntaupseereita. Suomella oli Niinistön mukaan ”tarpeeksi huolehtimista omasta turvallisuudesta”. Samassa uutisessa myös Niinistö ihmettelee EU:n kykenemättömyyttä käyttää taisteluosastoja Keski-Afrikan tasavallassa. Samalla puolustusvaliokunnan puheenjohtaja totesi operaation olevan joka tapauksessa rahallisesti liian mittava ja sen vaativan automaattisesti lisäbudjetin muodostamista.²¹⁶

”Kyse on nimenomaan ulkoministeriön ja puolustusministeriön välisestä kissanhännänvedosta. Ulkoministeriö ajattelee hieman globaalimmin, hieman enemmän haluaa halata maailmaa, kun sitten taas puolustusministeriössä yritetään pitää jalat maassa. He kantavat vastuun tästä operatiivisesta vastuusta ja ulkoministeriö sitten haluaa harrastaa enemmänkin tällaista lipunnäyttöä.”²¹⁷

Niinistön mukaan: ”Pelkkä kansainväliseen yhteistyöhön ja kriisinhallintaan osallistuminen osallistumisen vuoksi ei saa olla itsetarkoitus.” Tähän on Niinistön mukaan päädytty osittain sen vuoksi, että Suomen kriisinhallinta on vuosien saatossa pirstoutunut Suomen osallistuessa useisiin pieniin ja suhteellisen merkityksettömiin operaatioihin.²¹⁸ Hallituksen päätyessä karsimaan kriisinhallinnan menoja kesällä 2015 Niinistön kanta oli YK-operaatioiden vahventamisessa, ”Suomelle merkityksellisissä operaatioissa”.²¹⁹ Näkökulmat eivät kuitenkaan johtaneet eriyvään mielipiteeseen EUFOR RCA -operaation perustamisesta puolustusvaliokunnan lausuntoon.

²¹⁶ Yle: Tolkki, Kristiina (20.1.2014b), *Puolustusvaliokunnan puheenjohtaja: Ei suomalaisjoukkoja Keski-Afrikkaan*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/puolustusvaliokunnan_puheenjohtaja_ei_suomalaisjoukkoja_keski-afrikkaan/7041636, luettu 16.12.2015.

²¹⁷ Yle 18.2.2014.

²¹⁸ Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (25.8.2015), *Puolustusministeri Jussi Niinistö: ”Puolustuksen alarajo on päättynyt”*, saatavissa: <http://www.hs.fi/politiikka/a1440468935056>, luettu 17.12.2015.

²¹⁹ Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (12.6.2015), *Suomi jatkaa YK:n Libanon-operaatioissa – kriisinhallinnan leikkauksiin palataan syksyllä*, saatavissa: <http://www.hs.fi/politiikka/a1434082273003>, luettu 17.12.2015.

Osa kansainvälisistä toimijoista esiin ovat vaikuttaneet myös suomalaisten päätöksentekijöiden keskusteluun. Suomen mahdollisesta roolista operaatiossa alettiin raportoida mediassa tammi-kuun 16. päivä, jolloin Suomen suurlähettiläs Brysselissä, Piritta Asunmaa kommentoi Suomen olleen alustavissa valmisteluissa aktiivinen operaation aloittamisen puolesta. Suomi on korostanut kriisin vaativan nopeaa toimintaa. Asunmaan mukaan Suomi on varautunut nopeaankin suunnitteluun ja päätöksentekoon.²²⁰

Jussi Niinistö kertoi Ylelle Ruotsin ulkoministeri Carl Bildtin ehdottaneen, että Keski-Afrikassa voisi käyttää EU:n taisteluosaston joukkoja. Niinistön mielestä Keski-Afrikan operaatio olisi ollut hyvä tilaisuus käyttää EU-joukkoja.²²¹ Alkuvuodesta 2014 valmiusvuorossa ollut taisteluosaston johtovastuuvaltio Kreikka ei ollut rahoitussyistä valmis taisteluosaston käyttöön Keski-Afrikan tasavallassa.²²² Toinen todennäköinen syy on riittämätön toiminta-aika. Taisteluosastonkonseptin kohtuulliseksi käyttöajaksi – hyvin huollettuna – on suunniteltu 120 vuorokautta, eli 4 kuukautta.

Perinteisellä tavalla koottuja joukkoja ei saatu operaatioon täysin vaivattomasti. Vaikka jotkin jäsenvaltiot Suomen ohella olivat valmiita osallistumaan, kommentoivat johtovaltio Ranskan ulko- ja puolustusministeri yhteisessä lausunnossa operaation mahdollista epäonnistumista. Joukkokontribuutioiden määrä nähtiin jääneen heikoksi ja ministerit moittivat Euroopan unionia ja sen jäsenvaltioita haluttomuudesta kantaa vastuutaan kansainvälisen turvallisuuden puolesta.²²³ Unionin lopullinen päätös joukkojen lähettämisestä antoi odottaa itseään aina 1.4. asti. Tuolloin muuten operaation perustamisesta kommentoinnista pidättäytynyt pääministeri Katainen totesi viivyttelyn johtuneen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittymättömyydestä: ”Meillä on paljon mielipiteitä mutta ei välttämättä muskeleita tai tahtoa.”²²⁴

²²⁰ Helsingin Sanomat: Huusko Jukka (16.1.2014), *Suomelle ehkä sittenkin rooli EU-operaatiossa Keski-Afrikan tasavallassa*, saatavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1389792558008>, luettu 17.12.2015.

²²¹ Yle 20.1.2014b.

²²² Helsingin Sanomat 16.1.2014.

²²³ Ilta-Sanomat: (14.3.2014), *Ranska: EU-operaatio Keski-Afrikan tasavallassa menossa kiville*, saatavissa: <http://www.iltasanomat.fi/ulkomaat/art-1288665543315.html>, luettu 18.12.2015.

²²⁴ Yle: Muilu, Hannele (2.4.2014), *Katainen: EU:lla on kriisinhallinnassa mielipiteitä mutta ei muskeleita*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/katainen_eulla_on_kriisinhallinnassa_mielipiteita_mutta_ei_muskeleita/7170810, luettu 16.12.2015.

b) mitkä olivat keskeiset toimintakanavat

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotusta valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa lain 3 §:n 1 momentin mukaisesti. Momentissa todetaan, että hallituksen on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Mikäli operaatiolla ei ole YK:n mandaattia tai se on sotilaallisesti erityisen vaativa, on hallituksen kuultava koko eduskuntaa antamalla sille selonteko asiasta. Vaikka muodollinen päätösvalta onkin presidentillä, voidaan hallituksella näin ollen katsoa olevan melko suuri valta päätettäessä sotilaallisesta kriisinhallinnasta.²²⁵ Koska selontekomenettelystä on tullut enemmän sääntö, kuin poikkeus, voidaan eduskunnallekin katsoa jäävän melko suuri rooli päätöksenteossa.²²⁶

5.2. pidetty TP-UTVA ei kyennyt ratkaisemaan kysymystä Suomen käytännön osallistumisesta. Tähän yhtenä syynä lienee ministeri Tuomiojan kommentoima EU-tason operaatiosuunnitelman viivästyminen. ”Se, ettei sotilaiden määrää vielä päätetty, ei kerro erimielisyyksistä.” Viivytys joukkojen kokoonpanosta johtui Tuomiojan mukaan enemmän Euroopan unionin valmistelun takkuilusta: ”Tällainen niin sanottu nopea toiminta on parhaimmillaankin edelleen hyvin hidasta. Ja se hitaus on lähtöisin EU:n päästä.”²²⁷ Toisaalta kriisinhallintastrategiassa esitetyt periaatteet ovat todennäköisesti myös päätökseen liittyvien erimielisyyksien takana. Strategiassa linjataan, että:

”... ulkoasiainministeriö johtaa ja koordinoi sotilaallista kriisinhallintaosallistumista koskevien linjausten ja päätösten valmistelua kiinteässä yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Puolustusministeriö antaa sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämät tehtävät puolustusvoimille sekä ohjaa ja valvoo niiden toimeenpanoa. Puolustusvoimissa pääesikunta ohjaa ja koordinoi osallistumisen käytännön toimeenpanoa.”²²⁸

²²⁵ Palosaari, Teemu (2013), *Neither neutral nor non-aligned – The Europeanization of Finland's foreign and security policy*, Finnish foreign policy papers 03, Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, s. 25.

²²⁶ Rätty & Sikanen 2015, 94.

²²⁷ Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (6.2.2014), *Keski-Afrikkaan lähtevien suomalaissotilaiden määrä voi olla ennakoitua suurempi*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1391582957173>, luettu 18.12.2015.

²²⁸ Puolustusministeriö 2009, 44.

Tähän yhteistoimintaan vaikuttavat yksilöiden tasalla päätöksenteon aikana vallitseva tilannekuva. Kriisinhallintastrategian mukaan myös: ”Poliittisilla päätöksentekijöillä tulee olla käytettävissään mahdollisimman kattava arvio kriisitilanteesta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.”²²⁹ Kohdealueelta ja kansainvälisen tilanteen arvion lisäksi päätöksentekijöillä tulisi olla käytössään kattava arvio läheisten yhteistyökumppaneidensa tilanteesta ja intresseistä.

Helsingin sanomien mukaan yksi syy erimielisyyksille puolustusministeriön osalta oli, että se ei nähnyt operaatiosta hyötyä puolustusvoimien yhteistoimintakyvylle tai voimavarojen kehittämiselle. Ne olivat olleet puolustusvoimien päätavoitteita Afganistanissa: ”Maailman kalleinta pullovettä”, tiivistää puolustushallinnon asiantuntija. Lisäksi puolustusministeriössä on huoletanut operaation suorittaminen ilman Yhdysvaltojen kalustoa ja Naton komentorakenteita. Ministeriöstä myös varoitettiin vaikeiden olosuhteiden aiheuttavan kohtuuttomia kustannuksia yhtä sotilasta kohti. Ne saattaisivat nousta jopa 200 000 euroon. Jälkeenpäin tiedetään kustannusten nousseen jopa 400 000 euroon, jos niitä lasketaan tasan yhtä sotilasta kohti. Ulkoministeriö näki vaikeudet voitettavina. Rahoitusongelmat ratkeavat tarvittaessa lisäbudjetilla. Operaatiolla ei olisi Tšadissa kohdattuja vaikeuksia, koska se keskittyy maan pääkaupungin ja sen lentokentän ympäristöön. Kokonaisuutena Helsingin Sanomissa todetaan ytimekkäästi:

”Operaation valmistelun painopiste on kaikkiaan ollut enemmän poliittinen kuin sotilaallinen. Kyse on EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspoliitiikan uskottavuudesta. Se on paljon läheisempi aihe ulkoministeriössä kuin puolustushallinnossa.”²³⁰

Operatiivisesta toteutuksesta vastaava ministeriö saattaa omata Rädyn & Sikasen tarkoittaman pienvaltiorealistisen identiteetin, kun kauempana käytännön toteutuksesta ja vaikeuksista olevassa ulkoministeriössä on helpompi suhtautua kriisinhallintaan liberaalien silmälasien läpi.²³¹ Tämä voi tapahtua myös alitajuisesti, päättäjien sitä tiedostamatta.

Päätöksentekoprosessin avoimuus kärsi tästä ministeriöiden välisestä ristiriidasta. Ministeriöiden näkemyserot eivät päätyneet eduskunnan valiokuntien käsittelyjen kautta yhtä terävinä asiakirjoihin. Toisaalta suurin osa uutisoinnista oli luonnollisten avainhenkilöiden näkemyksiä, joita ei taustoitettu näillä näkökulmilla. Kuten VTV:n tarkastuskertomuksessa todetaan:

²²⁹ Puolustusministeriö 2009, 46.

²³⁰ Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (7.2.2014), *Suomen sotilasjoukon koosta Keski-Afrikkaan syntyi kova kiista*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1391666880457>, luettu 17.12.2015.

²³¹ Rätty & Sikanen 2015, 80.

”Avoimuus on myös kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa esitetty periaate, jolla pyritään varmistamaan eri hallinnonalojen, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan mahdollisuus seurata kriisinhallintatoiminnan suunnittelua, päätöksentekoa ja toteutusta.”²³²

Osaltaan tästä avoimuuden puutteesta johtuvat varmasti laajemmin akateemisessa keskustelussa esille nousseet näkökulmat päätöksenteon epäjohtonmukaisuudesta. Kerkkäsen (2015) mukaan siviili- ja sotilastoimijoiden välinen kuilu estää kokonaisvaltaisen toiminnan ja päätöksenteon.²³³ Toisaalta, kuten puolustusvoimien komentaja kenraali Lindberg totesi (2015): ”Kaikki joukot, joita maailmalle lähetetään, ovat kotimaassa osa kansallista puolustusta ja sen joukkorakennetta. Tämä lähtökohta on sekä kustannustehokas että vaikuttava.”²³⁴ Tällainen näkökulma hämärtyy EUFOR RCA -tyyppisten operaatioiden yhteydessä, jossa joukko on niin pieni, ettei esimerkiksi puolustusministeriössä nähdä siitä saatavan panostuksen mukaisia hyötyjä. On varmasti totta, että: ”Suomalainen kriisinhallinta muotoutuu sisäpolitiikan vaateiden ja kansallisen puolustuksen tarpeiden mukaisesti.”²³⁵ Tällaisissa ulkopolitiikan vaateiden muovaamissa operaatioissa jää entistä enemmän taka-alalle se, miten Suomi hyötyy kyseisen kaltaisesta kriisinhallinnasta.²³⁶

Yhtenä päätökseen vaikuttaneena toimintakanavana on nähtävä myös valtioneuvoston selonteko operaation aloittamisesta. Kriisinhallintalain mukaan: ”Jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.”²³⁷ EUFOR RCA siis oli sotilaallisesti erityisen vaativa operaatio, koska YK:n turvallisuusneuvoston hyväksyntä (2134/2014) operaatiolle oli olemassa. Vuonna 2009 kriisinhallintastrategiassa todettiin, että selontekomenettelyä on käytetty lähes poikkeuksetta käsiteltäessä Suomen osallistumisia kriisinhallintaoperaatioihin. Tämä ei strategian mukaan vastaa lain henkeä ja tavoitteita²³⁸

²³² Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, 105.

²³³ Kerkkänen 2015, 44.

²³⁴ Yle (4.2.2015): *Puolustusvoimain komentaja Jarmo Lindbergin Martti Ahtisaari -luento*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/puolustusvoimain_komentaja_jarmo_lindbergin_martti_ahtisaari_luento/7782092, luettu 16.12.2015.

²³⁵ Salenius-Pasternak 2012, 16.

²³⁶ Eronen ym. 2011, 68.

²³⁷ Finlex 2006, § 3.

²³⁸ Puolustusministeriö 2009, 43.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle voidaan tulkita merkkinä siitä, että kyseessä oli sotilaallisesti vaativa operaatio. Vaativuus ei kuitenkaan näkynyt selonteon uhka-arvioissa, eikä sitä tuotu muutenkaan näkyvästi esille selonteossa. Myöskään VTV:n tarkastuksessa ei saatu tietoa siitä, kuinka kattavasti valtioneuvoston jäsenet olivat sanallisesti kuvailleet operaatioiden luonnetta. VTV päätyi tarkastuksessaan johtopäätelmään, jonka mukaan: ”... valtiopäiväasiakirjoina käsiteltävien selontekojen ja selvitysten tulee jo sinänsä sisältää olennaiset ja riittävät tiedot eduskunnan kannanmuodostuksen tueksi.”²³⁹

c) päätös on kompromissi ”pelaajien” välillä.

Kuten EUFOR RCA -operaatiossa, kaikkien osallistumispäätösten taustalla on poliittinen päätöksenteko.²⁴⁰ Rädyn ja Sikasen mukaan päätöksentekijöiden identiteettien suuntautuminen joko pienvaltiorealistiseen tai liberalistiseen näkemykseen vaikuttaa merkittävästi operaation tavoitteisiin ja osallistumisen perusteluun.²⁴¹ Vaikuttavuuden ja kokonaisvaltaisuuden arviointi ja tämän kautta toiminnan kehittäminen vaativat päätöksentekijöiltä avoimuutta myös sen suhteen, miten puolustusvoimien suorituskykyjä tulisi käyttää. Tämä tavoite on sidoksissa laajempaan näkemykseen siitä, millaista vaikutusta suomalaisella sotilaallisella kriisinhallinnalla halutaan saavuttaa. Pitkäjänteisyys ja tavoitteellisuus muuttuvat jatkuvasti vähenevien resurssien paineessa yhä tärkeämmäksi tekijöiksi.²⁴²

Analyysin perusteella näyttäisi, että päätökset syntyivät näennäisen yksimielisyyden takana erimielisyyksien ja kitkan kautta. Toisaalta puolustusministeriö varoitteli vaikeuksista ja kustannuksista. Ulkoministeriö taas ajoi näkyvää osallistumista. Ulkoministeriössä jopa vähäteltiin erimielisyyttä, kuten Helsingin Sanomissa todetaan.²⁴³ Helsingin Sanomat kehysti päätöksen kahden ministerin väliseksi kiistaksi. Tämä kiista ratkesi lopulta puolustusministeri Haglundin näkökannan voitoksi. Tämä voitto julkistettiin ennen TP-UTVA:n kokousta 26.2.:

²³⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, 105.

²⁴⁰ Anttila 2014, 66.

²⁴¹ Rätty & Sikanen 2015, 84.

²⁴² Eronen ym. 2011, 76.

²⁴³ Helsingin Sanomat 7.2.2014.

”Erikoisosaajista koostuvan, mutta vähän pienemmän sotilasjoukon lähettämistä tukee Haglundin mukaan se, että juuri sille Keski-Afrikan-operaatioissa on tarve. Haglund on kiinnostunut lähettämään Keski-Afrikkaan pääosin miinanraivaukseen ja räjähteiden hallintaan erikoistuneita sotilaita sekä ensiapuun ja lääkintään erikoistuneita sotilaita.”²⁴⁴

Päätöksen asiasta teki TP-UTVA 26.2. jonka jälkeen eduskunta puolsi päätöstä valiokuntakäsittelyn jälkeen. Lopulta suomalaisia päätyi Keski-Afrikan tasavaltaan kaksi ryhmää, 21 sotilasta. Loput kolme sijoituivat operaation esikuntaan Kreikan Larissaan. Ryhmistä toinen koostuu pioneereista, joilla on valmius purkaa miinoja ja räjähteitä. Toinen ryhmä on siviili-sotilas-yhteistyöhön erikoistuneita sotilaita, joiden tehtävänä on hoitaa sotilaiden ja paikallisen väestön yhteistyötä. Lisäbudjetin muodostamiseen ei tullut tarvetta, vaan olemassa ollut rahoituskehys riitti koko vuoden mittaiseen operaatioon, kun sen jatkamisesta päätettiin syksyllä 2014.²⁴⁵

3.3. Teemat

Tässä kappaleessa on tarkoitus pureutua niihin kokonaisuuksiin, jotka näkökulmasta ja aineistosta riippumatta nousivat esiin läpileikkaavina, suomalaista kriisinhallintaa luonnehtivina teemoina. Sisällönanalyysin perusteella suomalaista kriisinhallintaa voidaan käsitellä ainakin *Euroopan unionin, kokonaisvaltaisuuden, vaikuttavuuden, avoimuuden, kansallisten suorituskykyjen ja sisäpolitiikan* kokonaisuuksien kautta.

3.3.1. Euroopan unioni

EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan painopiste on siirtynyt Afrikan suuntaan. Perusteluissa käytetään niin Afrikan alueellisen vakauden tukemista, kuin pelkoa sekasorron välillisistä vaikutuksista Eurooppaan. Ranskalla on siirtomaa-ajoista lähtien ollut vahva rooli monien keskisen Afrikan maiden sisäpolitiikassa. Sillä on intressinsä liittyen maiden hallintojen kanssa solmittuihin kahdenvälisiin sopimuksiin. Ranska on ainakin yksi vahva tekijä, joka maalaa Afrikan tilanteesta vahvasti turvallistettua kuvaa. Vaikeudet joukkojen kokoamisessa voivatkin liittyä unionin sisäisen päättämättömyyden sijaan siihen, että monet muut jäsenmaat eivät jaa ranskalaisia intressejä ja niihin liittyviä uhkakuvia.

²⁴⁴ Helsingin Sanomat 22.2.2014.

²⁴⁵ Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (27.2.2014), *Keski-Afrikkaan lähtee 20–30 suomalaissotilasta*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1393403890240>, luettu 17.12.2015.

Ranskalla on jo valmiiksi ollut vahva sotilaallinen läsnäolo esimerkiksi Keski-Afrikan tasavallassa. Osa Euroopan unionin sotilaallisen kriisinhallinnan onnistumisista on peräisin Ranskan halusta toimia johtovaltiona ja sen kontribuutioista operaatioiden taistelujoukkoihin. Kun EUFOR RCA paini joukkojen muodostuksen kanssa, muuttui Suomenkin kanta ranskalaisten ministerien kanssa käydyn keskustelun jälkeen suuremman osallistumisen kannalle. Suomalaisten kertoman mukaan EU-operaatio koettiin Keski-Afrikan tasavallassa puolueettomana. Puolueettomuus ja legitimitetti ovat kuitenkin aina vaarassa, kun Ranska muuttaa omia operaatioitaan EU-operaatioiksi. Suomi on vahvan Euroopan unionin kannalla. Tämä tarkoittaa myös tukea vahvalle ulkopoliittiselle toimijuudelle. Tätä tukea ei kuitenkaan voida antaa täysin ilman kokonaisvaltaista näkemystä kohdealueesta, eikä ilman kritiikkiä yhtä EU-toimijuutta vahvasti korostavaa entistä siirtomaaisäntää kohtaan.

Toinen Euroopan unioniin vahvasti liittynyt teema oli EU:n taisteluosastojen käyttö EUFOR RCA -operaation joukkoina. Alun perin ruotsalainen esitys EUBG käytöstä keräsi laajalti kannatusta suomalaisten päätöksentekijöiden suunnasta. Suomi on alusta lähtien ollut mukana kehittämässä taisteluosastokonseptia. Vuonna 2007 taisteluosastot nähtiin merkittävänä uutena eurooppalaisena sotilaallisena suorituskykynä. Kiertävien päivystysvuorojen mukaan toimiva, noin 1500 sotilaan vahvuinen osasto kykenee siirtymään 10 vuorokaudessa toiminta-alueelle ja toimimaan siellä 30–120 vuorokautta. Sotilaallisesta näkökulmasta EU-taisteluosaston käyttöä oli helppo kannattaa. Kohteena oli pääasiassa pääkaupunki Bangui ja sen lentokenttä. Toiminta-aika arvioitiin tosin vähintään 6 kuukaudeksi ja operaation jatkoa 12 kuukauteen pidettiin todennäköisenä. Poliittisesti taisteluosastot ovat vaikeammin toteutettavissa. Johto- ja päivystysvaltioiden talousvaikeudet voivat vaikuttaa niiden haluun hyväksyä taisteluosastojen lähettämistä operaatioon. Toiseksi kyseessä on taistelujoukko, joka laajoista tehtävistään huolimatta on kalustettu taistelemaan. Tällöin niiden käyttö kaukana omalta alueelta voidaan tulkita interventionismiksi, unohtamatta Ranskan roolia kohdealueella. Normaalilla joukkojen muodostuksella toteutettu operaatio on poliittisesti neutraalimpi. Totta on, että konsepti vaatii muutoksia. Suomalaiset päätöksentekijät ovat oikeassa kyseenalaistaessaan taisteluosastojen käytettävyyden. Miltei kymmenen vuotta käyttämättömänä toteutettu järjestely uhkaa muodostua sisäiseksi sotaharjoitukseksi jäsenmaiden kesken.

3.3.2. Kokonaisvaltaisuus ja vaikuttavuus avoimuuden kautta

Kokonaisvaltaisuuden käsite on periytynyt Euroopan unionin kriisinhallinnan toimintamalleista myös suomalaiseen kriisinhallintakäsitteistöön. Käsitettä ei kuitenkaan ole vielä päätöksenteossa ja yhteistoiminnassa täysin ymmärretty. EUFOR RCA -päätöksenteko osoitti VTV:n tarkastusraportissaan esille tuomat puutteet kokonaisvaltaisuuden tavoitteellisuuden, kokonaisnäkemyksen ja tuloksellisuuden arvioinnin vaikeuksista oikeansuuntaisiksi.

Operaation perustamiseksi tuotetussa selonteossa ei huomioitu kokonaisvaltaisuuden toteutumista operaation myötä. Suomen kansallisen toiminnan osalta tämä oli ymmärrettävää, koska Suomella ei ollut alueella varsinaisia kehitysyhteistyöhankkeita. Selonteossa ei kuitenkaan myöskään avattu tarkemmin, miten kokonaisvaltaisuus toteutuisi operaation myötä Euroopan unionin kehyksessä. Päätöksenteko osoitti, että tilannekuva ei siirtynyt optimaalisella tavalla ulko- ja puolustusministeriön välillä. Jotta todelliseen päätöksistä ja strategioista kumpuavaan kokonaisvaltaiseen ajatteluun ja toimintaan päästäisiin, ministeriöiden ja hallinnonalojen välillä täytyy vallita yhteinen tilannekuva ja näkemys siitä, mihin suomalaista kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ollaan viemässä. Kokonaisvaltaisuus ei kestä J. Niinistön mainitsemia ministeriöiden välisiä näkemyseroja ja ”kissanhännänvetoa”.

Toinen suomalaista kriisinhallintaa määrittänyt käsite on vaikuttavuus. Tätä käsitettä vaivaa samat määritelmälliset ongelmat, kuin kokonaisvaltaisuuttakin. Vaikuttavuudella pitäisi ymmärtää käytettävissä olevilla resursseilla saatavaa mahdollisimman suurta vaikutusta ja hyötyä. Koska Suomella ei EUFOR RCA -operaatiossa toteutunut kokonaisvaltainen lähestymistapa, ei operaation vaikuttavuutta voida mitata kuin ulko- ja puolustuspoliittiselta kannalta. Aineistosta nousi esille selvä ulkopoliittinen vaikuttavuus. Suomi koki tarpeelliseksi osallistua jollain tavalla. Suomalaisissa puheenvuoroissa toistettiin tukea aktiiviselle toiminnalle ja Suomen osallistumiselle. Tilanteessa, jossa Euroopan unioni oli vaikeuksissa joukkojen muodostuksen kanssa, Suomen pienikin kontribuutio nähtiin ulkopoliittisena viestinä. Ongelmana päätöksessä oli, että operaatiolla ei nähty olevan juurikaan sotilaallista vaikuttavuutta. Paikan päällä EU-operaatio onnistui vakauttamaan tilannetta, mutta suomalaisin silmin vaikuttavuus ja hyödyt Suomelle jäivät vähäisiksi. Päätöksenteon ajanakin esiin nostettiin Suomen kyvyt osallistua, mutta ei juurikaan hyötyjä kotimaan puolustukselle. Vaikuttavuuden määrittämisen keskeisimpiä osia ovat selkeät, politiikkakohtaiset tavoitteet.

Jatkaen edellisestä, nämä tavoitteet on tuotava myös selkeästi julki. Mikäli EUFOR RCA -päättöksenteossa olisi toteutunut avoimuuden periaate, ei tapaus olisi todennäköisesti noussut tämän työn aiheeksi. Tavoitteiden osalta avoimuus tarkoittaisi kaikkien eri politiikan alojen operaatiosta tavoittelemien asioiden julkituomista. Poliittiset tavoitteet voivat toki joissain tapauksissa olla salaisia, mutta esimerkiksi ”lipunnäytön” tuominen julkisuuteen olisi toivottavaa. Mikäli näin tehtäisiin, voitaisiin operaatiota perustella yhteen ääneen: ”Vaikka operaation sotilaalliset hyödyt jäävät vähäisiksi, saavutetaan osallistumisella arvostusta Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden silmissä.”

Avoimuutta kaivattiin myös päätöksenteon perusteiksi annettuihin tietoihin. Selonteon tulisi riittää tietopohjaksi päätöksen muodostamista varten. Tällöin pitää avoimesti tuoda esille muun muassa Ranskan rooli alueella, aiempien operaatioiden kokemukset, sekä operaation todellinen vaativuus ja riskit. Riskejä arvioitiin sanoilla: ”kohtalainen, tartuntataudit ja sosioekonominen tilanne”. Mediassa vastattiin graafisilla selostuksilla maan sekasorrosta ja siellä tapahtuvista raakuuksista. Ulkoasiainvaliokunnan edellyttämät arvioinnit kokonaisvaltaisuuden toteutumisesta ja operaatiokohtaisen vaikuttavuudesta tuleviin selontekoihin ja selvityksiin edesauttavat avoimemman päätöksentekoilmapiirin muodostumista.

Kuten aiemmin on todettu, avoimuus on kokonaisvaltaisuuden edellytys. Ilman kokonaisvaltaista tilannekuvaa ei voida muodostaa kokonaisvaltaisia päätöksiä ja tuottaa aidosti kokonaisvaltaista toimintaa. Ministeriöiden välillä tulisi vallita kattava tilannekuva niiden omista toimintamahdollisuuksista. Mediakatsaus toi selvästi esille, että EUFOR RCA -päättöksen yhteistyö ulko- ja puolustusministeriön välillä ontui. Avoimuuden puute johtaa siihen, että päättäjät joutuvat antamaan julki omia oletuksiaan ja mielipiteitään ilman toteuttamisen edellytyksiä. Keskustelua Suomen kyvystä osallistua operaatioon ei tulisi käydä median välityksellä vaan jokaisen päätöksentekijän tulisi jo lähtökohtaisesti olla tietoisia eri alojen edellytyksistä osallistua. Mediaan päätyvä ”kiistely” kasvattaa huolta tavoitteettomuudesta ja näkemyksen puutteesta entisestään.

3.3.3. Kansalliset suorituskyvyt ja sisäpolitiikan osuus

EUFOR RCA -operaation sotilaallisina hyötyinä tuotiin esille kehittyminen operaation suunnittelussa ja logistisissa järjestelyissä, sekä henkilöstön vaikeissa olosuhteissa toimimisen kehittyminen. Toisaalta pieni osasto kyettiin huoltamaan yhdellä lentokoneella ja vähäinen henkilöstömäärä tuotti vain vähän erityiskokemusta vaikeista olosuhteista.

Suomen kriisinhallinnan siirtyminen kohti pieniä ja vaativia operaatioita johtaa siihen, että erityisosaaminen ja hankitut kyvyt näkyvät ulospäin, sisäinen vaikuttavuuden jäädessä kohtalaisen vähäiseksi. Mieliapiteet operaation vähäisestä sotilaallisesta hyödystä, yhteistoiminnan vähyydestä ja näihin nähden kohtuuttomista kustannuksista kuulostavat järkeen käyville. Puolustusministeriölle lankesi kuitenkin kolme neljäsosaa operaation kustannuksista keskellä suurta puolustusvoimauudistusta. Organisaatiot pienenevät ja resurssit vähenevät myös puolustusministeriössä. Sotilaalliset operaatiot, joiden hyöty kotimaassa jää vähäiseksi, herättävät varmasti keskustelua.

Avoimuus pitää näkyä myös operaatioiden sotilaallisen vaativuuden osalta. Operaatiokohtaisessa suunnittelussa on varmasti perehdytty kohdealueeseen tarkemmin. Puolustusministeriön ja puolustusvoimien avoimuutta voisi kehittää suuntaan, jossa aloitettavien operaatioiden haasteista ja kohdealueesta saataisiin realistista informaatiota. Tämä informaatio asettuisi valtioneuvoston suppean riskiarvion ja median yksittäistapausten ja lööppihakuisuuden värittämän kuvan väliin. Vaativat operaatiot tarkoittavat kuitenkin myös kohoavia riskejä. Nykyisessä yhteiskunnassa vaaditaan ymmärrystä toiminnan perusteista ja riskeistä. Tämä yhdessä kriisinhallinnan jälkihoidon kehittämisen ja veteraanistatuksen nostattamisen kanssa voisi ohjata yhteiskuntaa ymmärtämään muutosta perinteisen rauhanturvaamisen ja sotilaallisen kriisinhallinnan välillä.

”Suomi tekee päätöksiä osallistumisesta omien intressiensä ja sisäpoliittisten preferenssien kautta.” Salenius-Pasternakin huomio pitää varmasti paikkansa. Edellä käsitellyt tavoitteellisuuden ja avoimuuden puutteet johtavat tällöin siihen, että osallistumisissa ei ole löydettävissä kaavaa. EUFOR RCA -päätös syntyi vallassa olleen hallituksen viimeisenä vuonna. Perussuomalaisen nousu näkyi varmasti ainakin silloisen puolustusvaliokunnan puheenjohtaja J. Niinistön avoimissa ja hallitusta arvostelevissa puheenvuoroissa. Toisaalta tuolloisen ulkoministerin EU-solidarisuus oli varmasti korkeammalla tasolla, kuin nykyään. Sama pätee puolustusministeriin. Sisäpolitiikan vaikutus jo päätösten ensivaiheessa, annettaessa neuvotteluohjeistusta EU-tasolle olisi mielenkiintoinen jatkotutkimuksen kohde. Tällöin päästäisiin perille mahdollisesti päättäjienkin tiedostamattomiin seikkoihin sisäpolitiikan vaikuttavuudesta. Johtopäätöksistä keskeisimpiä ovat kriittisyyden ja avoimuuden sisällyttäminen päätöksentekoon. Näin voidaan muodostaa monialaiseen ja kattavaan tilannekuvaan perustuvia päätöksiä.

4. NÄKÖKULMAT SUOMALASEEN KRIISINHALLINTAAN

4.1. Väiteavaruudesta väiteotokseksi, sekä osallistujat

Sisällönanalyysin tehtävänä oli ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaamisen lisäksi muodostaa kattava väiteavaruus suomalaisesta kriisinhallintakeskustelusta. Analyysin tekemisessä painottuikin väittämiksi muokattavissa olevien asioiden etsiminen. Väiteavaruuden muodostamiseen käytettiin sisällönanalyysi-kappaleessa kuvattua aineistoa, josta etsittiin ensisijaisesti väittämiä. Ytimekkäiden väittämien nostaminen aineistosta johti ajoittain yksinkertaistaviin lainauksiin, jotka sopivat hyvin Q-kyselyyn. Sisällönanalyysin kannalta näiden väittämien merkityksiä, asiayhteyksiä ja konteksteja piti kuitenkin tarkentaa.

Sisällönanalyysi tuotti työhön yhteensä 255 väittämän väiteavaruuden. Teoriakirjallisuuden mukaan sopiva määrä olisi noin 200–300 väitteen määrä. Absoluuttista väiteavaruutta on kuitenkin mahdotonta muodostaa, koska se teoriassa sisältäisi kaikki aiheeseen liittyvät väittämät. Tämän työn kannalta saavutettua 255 väittämän määrää voi pitää onnistuneena ja kattavana. Väiteavaruus muodostettiin työn teoreettisen viitekehyksen²⁴⁶ mukaisesti.

Väiteavaruuden muodostaminen on yksi Q-menetelmän laadullisista osuuksista. Väittämiä nostettiin teorianrunkoon tutkijan omien tulkintojen mukaisesti. Rationaalinen ratkaisu (89/255) ja organisaatioprosessin tuotos (103/255) esiintyivät yhtä yleisesti. Päätös Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan ei sisällönanalyysin perusteella painotu yksilöihin, sillä hallintopoliittinen kompromissi keräsi vain 25 % (63/255) väitteistä.

Kriisinhallinta esitetään Suomelle rationaalisena (tai irrationaalisena) ratkaisuna asiakirjoissa, akateemisessa keskustelussa sekä mediassa melko tasaisesti. Tämä lienee lähtöisin valtiovallan tiedottamisesta, sekä sen vaikutuksesta niin mediaan kuin akateemiseen keskusteluunkin. Suomalaisen akateemisen keskustelun rooli on tämän tutkimuksen aineiston analyysin perusteella melko pieni ja keskustelu vähäistä. Tämä pätee varsinkin osallistumisen perusteluun ja syiden pohtimiseen. Analyysissa 19 % (49/255) väitteistä on peräisin akateemisesta keskustelusta, kun media 37 % (94/255) ja asiakirjat 44 % (112/255) tarjosivat sopivia väitteitä reilusti enemmän. Akateeminen keskustelu painottuu Suomelle rationaalisen ratkaisun perusteluun, 45 % (22/49) väitteistä osuessa tuohon kategoriaan.

²⁴⁶ Kts. kappale 2.2.3.

Asiakirja-aineisto painottaa kaikkein vahvimmin organisaatioiden roolia rauhanturvaamisen muodostamisessa. Noin 70 % (74/103) organisaatiokäyttämisen tuotoksia kuvaavista väitteistä löytyivät asiakirja-aineistosta. Vähimmälle huomiolle asiakirjoissa jäivät päätöksiä virallisesti tekevät yksilöt, joihin kohdistuvia väitteitä asiakirja-aineistossa on vain 7 %. Lisäksi väitteet ovat vain lakipykälää toteavia lausahduksia, kuten väite 197:

”Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotusta valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa lain 3 §:n 1 momentin mukaisesti.”²⁴⁷

Median rooli tärkeiden toimijoiden esille tuomisessa puoltaa kuitenkin hallintopoliittisen kompromissin säilyttämistä tutkimuksessa. Vaikka kokonaisuudesta vain 25 % väitteistä asettui hallintopoliittisen kompromissin alle, noin puolet 44 % (41/94) mediasta nousseista väitteistä osui keskeisten pelaajien ja näiden roolien analyysiin. Mediassa haetaan edustajia ja vastuullisia, joita ei virallisissa asiakirjoissa ja näiden ohjaamassa akateemisessa keskustelussa nosteta esille. Väiteotosta muodostettaessa pyrittiin säilyttämään kussakin kategoriassa keskeisimmät näkökulmat. Samalla muokattiin aineistosta nostettuja suoria lainauksia enemmän väitemuotoiksi. Menetelmän perusteiden mukaan noin 40–60 väitettä otokseen olisi sopiva määrä. Tähän työhön muotoutui lopulta 46 väitteen otos, joka on työn liitteenä 3. Väittämien väitemuoto todettiin teoriakirjallisuudessa ristiriitaiseksi vaatimukseksi. Lähtökohtana on, että vastaaja antaa väitteelle subjektiivisuuden arvottaessaan väittämän pakotetun jakauman mukaiseen taulukkoon.

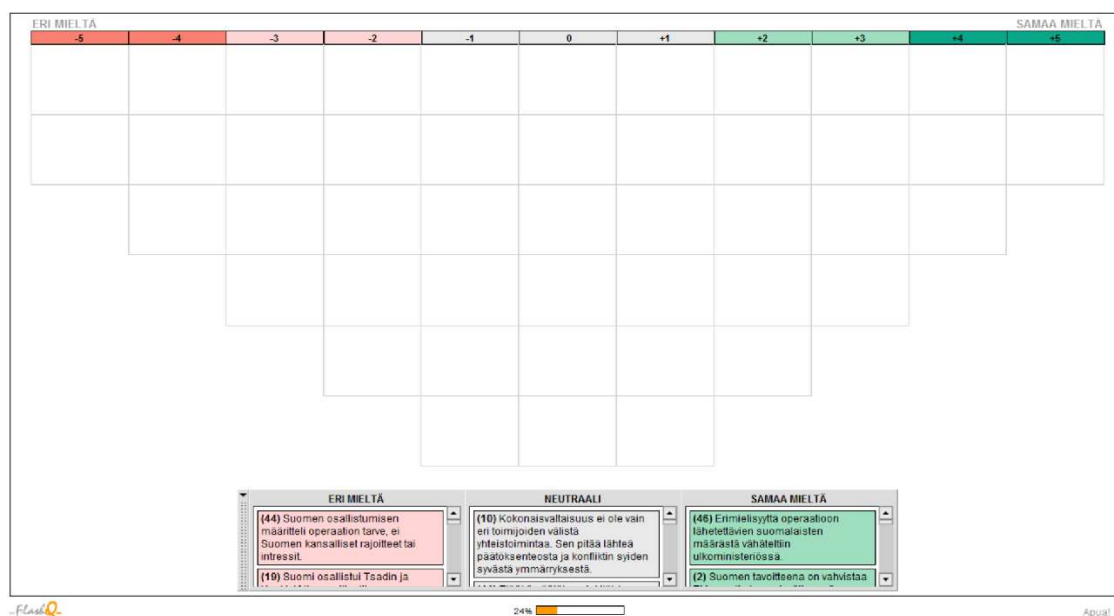
Osallistujien ja vastanneiden nimet jätetään mainitsematta tasapuolisuuden takaamiseksi. Kysely lähetettiin ulkoministeriöön VNS 2/2014 vp laatineelle joukolle. Valiokuntatyöskentelyyn eduskunnassa osallistui yhteensä 24 silloista kansanedustajaa. Lisäksi kyselyyn valittiin osallistujiksi myös silloiset ulko-, puolustus- ja pääministerit, sekä tasavallan presidentti. Puolustusministeriön osalta kyselyyn valikoitui kolme ja pääesikunnasta kaksi henkilöä, sekä operaatiosuomalaisosaston johtaja. Vastausprosentin jäädessä alhaiseksi kyselyn teknisen vaativuuden, ajallisen pituuden, sekä teknisten ongelmien vuoksi, osallistujajoukkoa laajennettiin. Tällöin otettiin yhteyttä kahdeksaan suomalaista kriisinhallintaa tutkineeseen ja asiasta julkaisseen henkilöön, sekä viiteen toimittajaan. Menetelmän perusteiden mukaisesti osallistujia pyrittiin kartoittamaan mahdollisimman laajasti kyseiseen aiheeseen liittyen.

²⁴⁷ Valtioneuvosto 2014 (VNS 2/2014 vp).

4.2. Kyselyn toteutus ja analyysi

Kysely päätettiin suorittaa internetistä ladattavan, ilmaisen FlashQ-ohjelman²⁴⁸ avulla. Perusteena tähän oli laaja osallistujajoukko. Osallistujia olisi ollut mahdollista saada samaan aikaan samaan tilaan suorittamaan kyselyä. Eduskuntavaalien jälkeen valiokuntien edustajat ovat vaihtuneet ja osa edustajista on pudonnut eduskunnasta. Koska tutkijalla ei ollut käytössään internet-sivustoa tai serveritilaa, kysely päädyttiin suorittamaan ohjelman offline-versiolla. Sivustolta ladattavaan ohjelmistopakettiin kuului itse FlashQ.exe-ohjelma, sekä erillisessä kansiossa olevat asetustiedostot. Ohjelman julkaisijan internet-sivujen mukaan offline-version käyttö kannattaa nimenomaan silloin, kun julkaisu internetissä ei ole mahdollista.

Kyselyn toteutus eteni asetustiedostojen muokkaamisen kautta. Ohjelmaan sai muokattua ohjeistuslaatikoita, väittämälaatikoita ja monivalinta- sekä avoimia kysymyksiä lähinnä suomentamalla ja muokkaamalla asetustiedostoja tekstieditorilla. Verrattuna esimerkiksi Excel-pohjaiseen kyselyyn ja muihin kyselyohjelmiin, FlashQ mahdollisti Q-menetelmän ”väittämäkorttien” visualisoinnin ja fyysisen siirtelyn. Tällöin ohjelmassa voidaan menetelmän perusteiden mukaisesti tehdä ensin väittämien karkea jako kolmeen kategoriaan: ”Samaa mieltä”, ”Eri mieltä” ja ”Neutraali”. Jako tehdään siirtelemällä väittämäkortteja joko hiirellä tai numeronäppäimillä. Karkean kolmijaon jälkeen FlashQ-ohjelman näkymä on seuraava:



Kuva 3 FlashQ pakotettu jakauma.

²⁴⁸ Hackert, Christian & Gernot Braehler (2007), *FlashQ-ohjelmisto*, saatavissa <http://www.hackert.biz/flashq/home/>, luettu 1.9.2015.

Ohjelmassa ohjeistetaan sijoittamaan ensin ”Samaa mieltä” -pinosta kaksi eniten omia näkemyksiä vastaavaa väitettä arvon ”+5” alle. Tämän jälkeen ”Eri mieltä” -pinosta kaksi eniten omista näkemyksistä eriävää väittämää arvon ”-5”. Seuraavaksi ohjeistetaan sijoittamaan ”Samaa mieltä” -pinon loput väittämät taulukkoon sen mukaan, miten ne vastaavat omia näkemyksiä ja vastaavasti ”Eri mieltä” -pino. Viimeiseksi taulukkoon sijoitetaan ”Neutraali”-pinon väittämät. Taulukon täyttämisen jälkeen ohjelma pyytää tarkastamaan vastaukset ja perustelemaan lyhyesti ääripäihin sijoitettuja väittämiä. Täydentävien tietojen jälkeen kysely etenee muutamaa taustoittaviin kysymyksiin, joissa pyydetään vastaamaan ikä, sukupuoli ja yleinen mielipide siitä, miten kriisinhallinnan päätökset Suomessa tehdään.

FlashQ-ohjelma ei tuottanut vastauksia. Ensimmäinen yhteydenotto suoritettiin osallistujiin 11.–12.1.2016. Osallistujiin otettiin kontakti pääsääntöisesti määrättyjen avustajien kautta. Puhelun jälkeen sekä avustajille, että osallistujille lähetettiin kattavalla saatekirjeellä ja liitetiedostona toimitettavalla FlashQ-ohjelmalla (.exe) varustettu sähköposti. Menetelmä johti useisiin teknisiin ongelmiin. Esimerkiksi puolustusministeriön sähköpostiohjelma ei ottanut viestiä vastaan, eikä ilmoittanut sen estämisestä. Gmail-osoitteet ilmoittivat estäneensä viestin vastaanottamisen. Lopulta myös eduskunnan virkakoneilla ilmeni ongelma liitetiedostona tulleen ohjelman avaamisessa. Koneiden tietoturva-asetukset estivät FlashQ.exe-ohjelman käynnistämisen. Tutkijan mielessä ollut ongelma kankean FlashQ-ohjelman rajallisista vastausten palautusmahdollisuuksista ei näin ollen päässyt toteutumaan.

Tekniset ongelmat johtivat verkossa täytettävän kyselyn käyttöönottoon. MPKK.fi-sivustoa ei saatu kyselyn alustaksi käyttää. Tutkijan tuttava kykeni muokkaamaan kyselyn HTML-5-muotoon sivustolta <https://github.com/aproxima/htmlq> löytyneen HtmlQ-pohjatiedoston avulla. Lopulta FlashQ-ohjelman mukainen HtmlQ-kysely saatiin julkaistua yksityiselle serverille 19.2.2016. Huolimatta kyselyn toimivuudesta 22.–23.2. suoritettu soittokierros tuotti vain kolme vastausta. Tämä johtui todennäköisesti 1.3. asetetusta aikamääreestä, johon osallistujat eivät pääsääntöisesti ehtineet. Kolmas soittokierros aloitettiin 4.3., jolloin tutkija pyrki henkilökohtaiseen puhelinyhteyteen osallistujien kanssa. Tällöin myös laajennettiin osallistujajoukkoa sisällönanalyysissä käsiteltyjen tekstien kirjoittajiin. Joukko laajeni siis noin 15 akateemisen keskustelun ja median edustajan joukolla. Lopullinen vastausmäärä jäi osallistujajoukon kokoon nähden melko vähäiseksi, vastausprosentin ollessa 37 %. Osallistujia oli kaiken kaikkiaan 47 kappaletta, joista neljää ei tavoitettu. 43 osallistujasta vastasi 16. Tämä ei kuitenkaan estä Q-menetelmän mukaista vastausten analysointia. Vaikeudet kyselyprosessissa ovat nostaneet esiin muutamia tärkeitä seikkoja:

1. Merkittävässä asemassa työskentelevien henkilöiden osalta 30 minuutin mittainen kysely on todella pitkä.
2. Tällöin on entistä tärkeämpää pyrkiä haastattelun kaltaiseen henkilökohtaiseen vuorovaikutukseen, mieluummin kasvokkain.
3. Tietotekniset kyselytyökalut on testattava kohdejoukkoon kuuluvalla tietokoneella perusteellisesti. Aikaa vievä kysely saa kiireisen osallistujan kohdalla harvoin toista mahdollisuutta.
4. Em. työkalut on tuotettava mahdollisimman yksinkertaisiksi, jotta ne toimivat mahdollisimman monella välineellä (esim. älypuhelimet, tabletit jne.).
5. Q-kysely on harhaanjohtava määritelmä. Tapahtuma on parempi muotoilla haastatteluksi, jolla kartoitetaan osallistujan näkökulmia uudenlaisen työkalun avulla. Tällöin vastausten perustelut voitaisiin toteuttaa avointen kirjallisten vastausten sijaan suullisella haastattelulla.

Analyysivaiheessa 16 vastausta asetettiin korrelaatio- ja faktorianalyysin kohteiksi käyttäen PQMethod-ohjelmaa. Vastauksista erotettiin 5 faktoria, joista rotatoitiin 3 faktoria. 1. faktori valikoitui analyysiin selkeästi sen ominaisarvon ollessa 4,98. Seuraavat kaksi faktoria eivät täyttäneet vähimmäisominaisarvovaatimusta $1,0^{249}$. 2. faktori otettiin mukaan, koska sitä määritteli kolme merkittävän faktorilatauksen saanutta vastausta. 3. faktori ei kerännyt merkittävän faktorilatauksen 0,38 omaavia arvoja vastauksista. Kolmas faktori päätettiin kuitenkin sisällyttää analyysiin, koska sitä määrittäneiden vastausten joukossa oli viisi kappaletta yli 0,29 faktorilatauksen omaavaa vastausta. Arvion mukaan faktorien rotaatiolla nämä arvot saatiin nousemaan siten, että faktoria 3 määritteli lopulta neljä vastausta merkittävällä faktorilatauksella. Kaiser-Guttman-kriteeri ei tutkijan näkemyksen mukaan ole tasapuolinen, koska faktorin ominaisarvo on riippuvainen saatujen vastausten määrästä. Ominaisarvo lasketaan summaamalla faktorilatausten neliöt yhteen. Näin ollen ominaisarvo on todennäköisesti sitä korkeampi, mitä enemmän vastauksia on. Merkittävämpänä nähtiin faktoria määrittävien vastausten määrä.

²⁴⁹ ns. Kaiser-Guttman kriteeri, Watts & Stenner 2009, 105–106.

Rotaatiomenetelmänä käytettiin PQmethod-ohjelman tarjoamaa automaattista Varimax-rotatiota, jossa ohjelma hakee tekijöille matemaattisesti parhaat lataukset. Varimaxin jälkeen rotaatiot tarkastettiin käsin ja niitä muokattiin siten, että moniselitteisiä vastauksia jäi jäljelle mahdollisimman pieni määrä. Rotaation jälkeen valitut kolme tekijää yhdessä selittävät 43 % vastausten kokonaisvarianssista. Kaikki vastaukset omasivat merkittävän 0,38 tai suuremman tekijälatauksen yhteen tai useampaan tekijään. Merkittävällä tekijälatauksella tarkoitetaan vastauksen vastaavuutta kyseisen tekijän edustamaan näkökulmaan. Q-jakaumat ovat siis vastauksen ja kyseisen tekijän välillä sitä yhtenevämpiä, mitä suurempi tekijälatauksen arvo on.

| Faktori | Määrittävät vastaukset | Yhteensä | %:a varianssista |
|------------------------|------------------------------|----------|------------------|
| 1 | 1, 4, 5, 7 , 8, 9, 13 | 7 | 18 |
| 2 | 3, 11, 12 | 3 | 12 |
| 3 | 6, 10, 14 , 16 | 4 | 13 |
| Moniselitteisiä | 2, 15 | 2 | |
| Yhteensä | | 16 | 43 |

Taulukko 1 Tekijöitä määrittävät vastaukset.

Tekijää yksi määrittää seitsemän vastausta, tekijää kaksi kolme vastausta ja tekijää kolme neljä vastausta. Moniselitteiset vastaukset 2 ja 15 saivat merkittävän tekijälatauksen kahteen eri tekijään. PQMethod-ohjelma laskee määrittävien vastausten pohjalta jokaiselle tekijälle optimaaliset Q-jakaumat, joita kutsutaan *faktorijonoiksi*. Tämä tarkoittaa siis kutakin näkökulmaa parhaiten kuvaavaa Q-jakaumaa, jossa 46 väittämää saavat lukuarvot -5 ja +5 välissä, aivan kuten alkuperäisessä kyselyssä. Taulukossa kaksi on esitetty faktorijonot ensimmäisten neljän väittämän osalta. Näistä esimerkiksi väittämä 1 on konsensusväittämä, joka ei aiheuta merkittäviä eroja näkökulmien välillä. Väittämät 2 ja 4 sen sijaan jakavat näkökulmia selkeästi. Faktorijonot kokonaisuudessaan on lisätty työn liitteeksi 4.

| Nro. | Väittämä | Faktori | | |
|----------|---|----------|----------|----------|
| | | 1 | 2 | 3 |
| 1 | Afrikan merkitys Suomen ja Euroopan unionin kriisinhallinnan painopistealueena on kasvanut. | 1 | 2 | 3 |
| 2 | Suomen tavoitteena on vahvistaa EU:n roolia kansainvälisessä politiikassa, edistää aktiivisesti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ja osallistua EU:n kriisinhallintaan. | 4 | 1 | 5 |
| 3 | Pieni Suomen kaltainen valtio voi käyttää Euroopan unionia omien ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteidensa ajamiseen. | 3 | 0 | 2 |
| 4 | Puolueettomuusdiskurssin häipyminen, EU-sidonnaisuus ja vahvasti EU:n ohjaama kriisinhallinta ovat Suomen ulkopolitiikan keskiössä. | -3 | -3 | 3 |

Taulukko 2 Esimerkki faktorijonosta.

Analyysin seuraavassa vaiheessa faktorijonoista tulkittiin faktoreiden tunnuspiirteitä käyttämällä yksinkertaista kaaviota. Faktorijonoista poimittiin kullekin faktorille väittämät, jotka saivat arvoja $\pm 3-5$, tai sijoituivat vertailuissa muihin faktoreihin nähden joko korkeammalle tai matalammalle. Samalla näkökulma nimetään havaintojen perusteella. Tällä menetelmällä saadaan kullekin faktorille mahdollisimman paljon kuvaavia väittämiä, jolloin tulkinnessa säilyy mahdollisimman monipuolinen, holistinen luonne. Taulukko kolme toimii esimerkkinä analyysin tästä vaiheesta. Siinä esitellään 1-faktoria ”Rationaalisuus”, arvoja $+4-5$ saaneet väittämät. Faktoritaulukot löytyvät kokonaisuutena liitteestä 5.

| Faktori 1 ”Rationaalisuus”, 18 / 43 % varianssista |
|--|
| <p>Väittämät $+4-5$</p> <p>2 Suomen tavoitteena on vahvistaa EU:n roolia kansainvälisessä politiikassa, edistää aktiivisesti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ja osallistua EU:n kriisinhallintaan. $+4$</p> <p>7 Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoita keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi $+5$</p> <p>23 Kriisinhallintaoperaatio Keski-Afrikassa on välttämätön humanitaarisen avun perille saamiseksi ja pitemmän aikavälin kehitysyhteistyön edellytysten luomiseksi. $+5$</p> <p>25 Puolustusvoimien mielestä kriisinhallinta on suorastaan välttämätöntä, jotta sotilaat pääsevät tositoimiin ja hankkimaan kykyä ja kokemusta kansainvälisistä sotilasoperaatioista. Sotilaallisen kriisinhallinnan merkitys Suomen kansalliselle puolustukselle on merkittävä. $+4$</p> <p>32 TP-UTVA tekee tosiasialliset päätökset kriisinhallinnasta. $+4$</p> |

Taulukko 3 ”Rationaalisuus”-näkökulmaa arvoilla $+4-5$ määrittävät väittämät.

Tulkintakappaleissa näkökulma kirjoitetaan auki eläytyen mahdollisimman perusteellisesti kyseisen näkökulman vivahteisiin. Tulkinnessa käytetty kieli on tarkoituksellisesti yksinkertaistavaa ja määrittävät väittämät tuodaan esille näkyvästi. Kunkin ajatuksen jälkeen suluissa on merkitty taustalla oleva väittämä ja sen saama faktorijonon mukainen lukuarvo, esimerkiksi väittämä 15 ja sen saama arvo $+4$ merkitään ajatuksen perään $(15+4)$. Tulkintaan sisällytetyt suorat lainaukset ovat peräisin Q-kyselyn avoimista kysymyksistä, joissa pyydettiin perustelemaan kyseisten väittämien sijoittamista arvoihin ± 5 . Lainauksilla pyritään selkiyttämään näkökulman viestiä.

Kunkin näkökulman taulukoinnin jälkeen tulkittiin vielä PQMethod-ohjelman analyysitiedoston muita tuloksia. Ohjelma tuottaa muun muassa matemaattisesti merkittävien väittämien listan faktoreittain. Tästä tarkastettiin, että kyseiset väittämät on listattu taulukoihin. Toiseksi ohjelma tuottaa listan väittämistä, jotka eivät luo merkityksellistä eroa minkään kahden faktorin välille. Nämä niin sanotut konsensusväittämät jätetään pois näkökulmien tulkinnoista, mutta niiden merkitystä pohditaan synteesivaiheessa.

4.3. Näkökulmat

4.3.1. Rationaalinen

Rationaalisen näkökulman mukaan Suomen edun mukaista on tukea aktiivista Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (2+4). Erään vastaajan mukaan: ”Toiminta EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimivuuden varmistamiseksi on tärkein tapa parantaa aktiivisesti omaa turvallisuuttamme, laajasti ottaen.” Suomi kykenee edistämään omia tavoitteitaan vahvan Euroopan unionin kautta (3+3): ”Vaikuttavuus ja Suomen lipun näyttäminen omien resurssien mukaan.” EU-kriisinhallinnan ei kuitenkaan voi luonnehtia olevan Suomen ulkopoliittikan keskiössä (4-3): ”Eivät keskiössä, vaan osa itsenäisen maan EU-yhteistyötä.” Kokonaisuutena kriisinhallintatoiminta on Suomen kansallisen puolustuksen näkökulmasta merkityksellistä (25+4) ja Suomi pyrkii kriisinhallinnallaan vaikuttavuuteen (13+3): ”Muihin operaatioihin ei kannata osallistua.” Yksi hyvä keino vaikuttavuuden ja arvostuksen saavuttamiseksi on erikoisosaaminen, jota voidaan osoittaa uusissa operaatioissa (24+3). Toisaalta ulospäin näkyminen ja ulkopoliittinen vaikuttavuus ovat myös tärkeitä seikkoja vertailussa muihin näkökulmiin (14-1). Kriisinhallintaan ei kuitenkaan osallistuta vain osallistumisen vuoksi (39+3). Toiminta ei muotoudu sisäpolitiikan kautta (37-3):

”Sisäpolitiikkaa ei saisi sotkea kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin mitenkään. On toki nähtävissä että puoluekannasta riippuen valittu linja saattaa hieman muuttua. Kansallisen puolustuksen pitäisi olla turvallisuuspolitiikan päämäärien ohella toinen merkittävästi vaikuttava tekijä. Tämä kuitenkin mielestäni toteutuu käytännön tasolla erittäin harvoin (poikkeusolojen suorituskykyjen kehittäminen KRIHA ympäristössä).”

Kokonaisvaltaisuuden periaate oli konsensusväittämien joukossa (7+5). Lähestyminen kokonaisvaltaisuuteen on rationaalisen näkökulman mukaan kuitenkin muita näkökulmia pragmaattisempi. Konfliktin perussyiden syvällistä ymmärtämistä ei painoteta eri alojen yhteistyön kustannuksella (10+1). EUFOR RCA oli välttämätön operaatio Keski-Afrikan tasavallan tilanteen rauhoittamiseksi (23+5). Operaatiota voidaan myös pitää osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja sen konkreettista toimeenpanoa (17+1). Osallistumiseen vaikutti merkittävästi operaation tarpeet (44+2) ja pieni osallistuminen nähdään kokonaisuutena kohtalaisena kompromissina (43+0). Kustannukset nousivat kuitenkin Suomelle operaatioista saatuihin hyötyihin nähden liian korkeiksi (12-3). Rajoitettu sotilaallinen osallistuminen ei ollut päätöksenteossa ainoa vaihtoehto (26-1), mutta seuraava lainaus kertoo tuon vaihtoehdon rationaalisuudesta:

”Meillä ei ollut kovin vahvoja kokemuksia niin vaativasta operaatiosta kuin Keski-Afrikan operaatio oli. Siksi pidin järkevänä, että lähdetään rajatusti ja pienellä joukolla hakemaan kokemusta erityisen haastavista olosuhteista, joita tämän tyyppiset operaatiot väistämättä sisältävät.”

Rationaalisen näkemyksen mukaan: ”Tasavallan presidentti ja UTVA tekevät käytännössä päätöksen.” (32+4). Erimielisyyksiä tai kitkaa ei rationaalisen näkökulman mukaan päätöksessä syntynyt (45-4). Näin ollen väite ulkoministeriön vähättelemistä erimielisyyksistä sai erityisen matalan arvon (46-4). Päätös ei myöskään henkilöidy ainoastaan ulko- ja puolustusministereihin (33-4):

”Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan päätöksen tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta eduskunnan kuulemisen jälkeen. Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisellä kokouksella on päätöksentekoprosessissa erittäin merkittävä vaikutus. TP-UTVA:n linjaus kriisinhallintaosallistumisesta on erittäin vahva signaali, minkä yli ei perinteisesti ole eduskunnassa pystytty menemään.”

”Ulkoministerillä tuskin on kapasiteettia yksin päättää näin suurista ja monimutkaisista asioista edes periaatetasolla. Tarvitaan ulkoministeriön/puolustusministeriön virkamieskuntaa, asiantuntijoita ja monenmoista julkista ja parlamentaarista keskustelua, ennen kuin päätös tehdään. Suomen osallistuminen kriisinhallintaan pitäisi olla vakaata ja pitkän jatkumon mukaan toteutettua toimintaa, eikä sidottu kulloisenkin ulkoministerin mielipiteisiin.” (Konsensusväittämän 36 kommentti, joka kuvaa myös väittämän 33 näkökulmaa)

TP-UTVA tekee päätöksensä Suomen etujen mukaisesti, ei arvojen pohjalta (30-2). Tällöin Suomen kansalliset intressit painottuvat arvoja vahvemmin päätöksiä tehtäessä (9+0): ”Kriisinhallintaoperaatiosta pyritään saamaan myös sotilaallista suorituskykyä kohottavaa kokemusta.” Päätös EUFOR RCA- operaatiosta hyödynsi riittävällä tavalla kokemuksia menneistä operaatioista (19+1). Lisäksi eduskunnalle annetut tiedot sisälsivät riittävät tiedot päätöksenteon perustaksi (16+0). Yleensäkin hallituksen ja eduskunnan välisessä tiedonkulussa liittyen sotilaalliseen kriisinhallintaan ei nähdä ongelmia. Näin ollen päätöksenteon seurantaan ei nähdä tarvetta (20+0). Pidemmän aikavälin suunnitelmallisuuteen osallistumisen periaatteista ei ole tarpeen panostaa enempää (21+2): ”Pidemmän aikavälin suunnitelmaa mahdotonta tehdä, koska kriisit eivät seuraa mitään suunnitelmaa.”

4.3.2. Kriittinen

Kriittisen näkökulman mukaan syvästä ymmärryksestä lähtevällä, kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla saavutetaan kestävä kehitys kohdealueella (10+4): ”Kokonaisvaltaisuuden perusta on konfliktin analyysissä, jonka perusteella valitaan sopivin instrumentti.” Kokonaisvaltaisuuden toteutumista haittaa ajoittain siviili- ja sotilastoimijoiden väliset erimielisyydet (38+1). Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa Suomi joutuu harkitsemaan tarkkaan, millaisiin operaatioihin se kykenee osallistumaan. Tätä helpottaisi pidemmän aikavälin suunnitelmallisuus ja näkemys osallistumisen perusteista (21+4):

”Pidemmän aikavälin suunnittelu on haastavaa, koska Suomi ei juurikaan voi vaikuttaa operaatioiden kehittymiseen. Kuitenkin kansallisesti voidaan asettaa selkeitä päämääriä (mitä Suomi kriisinhallinnalta haluaa) ja etsiä sopivia mahdollisuuksia niiden tavoitteluksi (mitkä operaatiot, millä suorituskyvyillä jne.).”

EU-taisteluosastokonseptin nostaminen keskusteluun oli tästä näkökulmasta hedelmällistä ja tarpeellista (28+3). EUFOR RCA operaatiossa EU-taisteluosaston käyttö olisi ollut Suomen kannalta parempi vaihtoehto (22+4):

”EU:n taisteluosasto on sopiva työkalu juuri vaativiin ja nopeisiin tilanteisiin. EUFOR RCA:ssa oli kentällä noin 500 taistelijaa. Ilman TST-osastoa joukot koottiin mikä eri maista ja toiminnan aloittamisessa oli käytännön ongelmia, kun esim. pioneerien suorituskyvyn saapumista alueelle saatiin odottaa 4kk.”

Kriittisen näkökulman mukaan Suomen ei tule tukea Euroopan unionin ulkopoliittista aktiivisuutta (2+1). EU-johtoista kriisinhallintaa ei tule pitää Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lähtökohtana (4-3): ”Suomi päättää itse omasta osallistumisestaan.” EU-sidonnaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ei nähdä merkittävästi edistävän suomalaisia tavoitteita (3-0). Suomalaisen kriisinhallinnan kannalta ei haeta näkyvyyttä ja ulkopoliittista lisäarvoa (14-4). Vaikuttavuuden kannalta ongelma on Suomen erittäin rajoitettu osallistuminen:(13-3): ”Suomen panoksella ei suurimmassa osassa operaatioita ole kuin poliittinen merkitys, joka toki sen tarkoitus onkin. Muilla osa-alueilla vaikuttavuutta ei juurikaan ole.” Sotilaallisen kriisinhallinnan merkitys kansalliselle puolustukselle sotilaiden saaman kokemuksen kautta on merkittävä (25+3), eikä näin ollen ole tarpeen hakea pieniä, haastavia ja erityisosaamista korostavia operaatioita (24+0). Osallistumista osallistumisen vuoksi ei nähdä missään mielessä mielekkäänä (39+5): ”Osallistumisen tulee palvella myös sekä poliittisia, että sotilaallisia etuja.”

Päätöksenteon kannalta EUFOR RCA-operaatiossa oli havaittavissa kitkaa (45+0). Lisäksi ulkoministeriön toimesta oli havaittavissa näiden erimielisyyksien vähättelyä (46-1). Operaatiota Keski-Afrikan tasavaltaan pidetään välttämättömänä humanitäärisen avun toimitusten jatkamiseksi (18+3), (23+3). Suomi olisi voinut toimia huomattavasti rajoitetummassakin roolissa (15-2). Suomen kannalta kustannukset olivat liian kovat (12-4):

”10 000 000 euroa maksaa 21 sotilasta 10kk keskellä Afrikkaa ja 4 sotilasta Kreikan hotelleissa. 10 miljoonaa jaettuna 25 henkilöllä on 400 000 euroa sotilasta kohti. EUFOR RCA teki rauhan ja Suomen CIMIC loi poikkeuksellisen hyvät yhteistoimintasuhteet sotilaiden ja siviilien välille. Silti hintalappu näyttää suurelle. Oliko se tosiaan vain 10 vai 15 miljoonaa?”

”Tietenkin se on pois kansallisesta toiminnasta.”

Operaatioiden perustamiseksi laadittuja selontekoja ja selvityksiä pidettiin riittämättöminä. Näin ollen päätös tehtiin osittain puutteellisten perusteiden kautta (16-3). Menneiden operaatioiden kokemuksia ei myöskään hyödynnetty riittävällä tavalla (19-2). Päätöksentekijöillä ei näyttäisi olevan pidempijänteistä näkemystä siitä, millaisiin operaatioihin Suomen tulisi osallistua (41-4): ”Kriisinhallintaan osallistuminen tapahtuu valitettavan usein ad hoc -pohjalta.”

4.3.3. EU-sidonnainen

Suomi on EU-sidonnaisen näkökulman mukaan valinnut puolensa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Suomi toimii vahvasti sidoksissa Euroopan unioniin (4+3): ”Olemme EU:ssa mutta emme Natossa ja näiden välillä on ero puolueettomuuden näkökulmasta.” Suomi tukee Euroopan unionin aktiivista ulkopoliittikkaa (2+5):

”Tämä on Suomen EU-politiikan kulmakiviä. Pienenä maana Suomi voi parhaiten saada äänensä kuuluviin EU:n kautta. Aktiivinen osallistuminen EU:n piirissä tehtävään työhön yhteistyössä EU:n samanhenkisten jäsenmaiden kanssa antaa parhaan mahdollisen vaikutuskanavan.”

Suomen nähdään voivan hyötyä aktiivisesta Euroopan unionista sen omien ulkopoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa (3+2). Afrikan mantereen rooli EU-kriisinhallinnan kontekstissa on merkittävä (1+3): ”Pääosa operaatioista tällä hetkellä Afrikassa. Alueen ongelmien ratkaisu on tärkeää.” Osallistuminen EUFOR RCA operaatioon ei vienyt resursseja kansalliselta puolustukselta (40+2):

”En näe, että muutaman kymmenen sotilaan lähettäminen olisi ollut pois Suomen omasta turvallisuudesta huolehtimisesta. Päinvastoin, hyvä Suomen turvallisuudesta huolehtiminen edellyttää sitä, että suomalaiset sotilaat saavat monipuolista ja syvällistä kansainvälistä kokemusta kriiseistä eri puolilla maailmaa ja yhdessä muiden EU:n joukkojen kanssa. Nykyajan kriisit eivät ole enää pelkästään paikallisia vaan useimmiten aina globaaleja luonteeltaan. Myös Keski-Afrikan tasavallan kriisissä on tällaisia piirteitä. Läsnäolo niissä auttaa Suomea pysymään ”kartalla” ja tuottaa sotilaille hyödyllisiä kokemuksia ja kartuttaa taitoja ja ymmärrystä.” (Konsensusväittämän kommentti, joka kuvailee myös väittämän 40 näkökulmaa)

Kustannukset suhteessa saavutettuihin hyötyihin pysyivät operaation yhteydessä maltillisina (12+0): ”Kustannustehokasta toimintaa, jossa raha käytetään kansallisiin intresseihin tehokkaasti.” (Konsensusväittämän 35 kommentti, joka kuvailee myös väittämän 40 näkökulmaa). Päätöksissä on havaittavissa vaikutuksia sisäpoliittisesta tilanteesta ja toisaalta kotimaan puolustuksen asettamat vaatimukset (37-0). Suomen osallistumispäätökset tehdään Suomen omasta näkökulmasta, ei operaation vaatimusten ja tarpeiden mukaan (44-4). Toisaalta näitä vaatimuksia on välillä vaikea erottaa toisistaan:

”Mielestäni operaation tarve, Suomen rooli EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja kansalliset intressit muodostavat kokonaisuuden, jossa näitä osa-alueita ei voi erottaa toisistaan. Tämän tähden olin eri mieltä väittämästä, osallistumiseen vaikuttivat sekä operaation tarpeet että kansalliset intressit.”

Syvällinen, laajasta ymmärryksestä lähtevä kokonaisvaltaisuus on suomalaisen kriisinhallinnan lähtökohta (10+5). Haastavien operaatioiden ja siviilikriisinhallinnan sijaan (8-3) Suomen tulisi panostaa kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan, jolla saavutetaan aitoa vaikutusta (13+2). Tavoitteena ei ole ulkopuolisen arvostuksen saavuttaminen (14-4): ”Ei pelkkä näkyvyys voi olla kriisinhallintaoperaatioiden motiivina. Meidän on tehtävä pitkäjänteistä työtä ja suunniteltava operaatioita niin, että niillä todella on vaikuttavuutta ja että ne ovat mahdollisimman tehokkaita.”

EUFOR RCA-operaatiota ei kuitenkaan nähdä kokonaisvaltaisuuden ilmentäjänä 17-4. Tämä voi johtua Suomen rajoitetusta erityisosaamiseen panostavasta osallistumisesta. Tosin osalle vastaajista operaation perusteet eivät olleet täysin tuttuja: ”Tämän väittämän sijoitin -5 osioon syystä että en tunne tarkemmin operaation toimintaa tai sitä, kuinka kokonaisvaltaisesti sen toiminta/mandaatti sitoutuu maan yleiseen tilanteeseen.”

EUFOR RCA -osallistumista pidetään epäonnistuneena kompromissina (43-2), joka johtui mahdollisesti joidenkin päätöksentekijöiden halusta osallistua osallistumisen vuoksi (39+1) tai puutteista päätöksenteossa, kuten päätösten henkilöitymisessä tai vaillinaisessa tiedonkulussa. Vaikka tilanteen vakauttamista Keski-Afrikan tasavallassa pidetään tärkeänä (18+4), ei nimenomaisesti EU-operaation suuntautumista sinne arvioida välttämättömäksi (23+1). Kyseinen operaatio ei myöskään edistänyt suomalaisia tavoitteita (11-2). Operaatioon olisi voitu käyttää EU- taisteluosastoa (22+3), mutta niiden tuomista keskusteluun päätöksenteossa pidetään kuitenkin keinotekoisena (28+1).

Kiristyneessä taloustilanteessa Suomi joutuu harkitsemaan osallistumistaan tarkasti ja näin ollen pidempijänteinen näkemys osallistumisen periaatteista olisi tarpeen (21+4): ”Tämä pätee myös siviilikriisinhallinnan osalta, jossa kansallisten valmiuksien ylläpitäminen ja vahvistaminen hyötyisi suunnitelmallisuudesta esimerkiksi siinä, missä ovat Suomen painopistealueet.” EUFOR RCA -päätös syntyi osittain vaillinaisen tietopohjan kautta (16-2), eikä menneistä operaatioista saatuja kokemuksia hyödynnetty riittävästi (19-1). Jälkikäteen eduskunnalle tehtäviä täydentäviä selvityksiä ei pidetä riittävänä toimintamallina (29-3). Päätöksentekoon ja operaatioiden toteutumisen seurantaan pitäisi kiinnittää enemmän huomiota (20+3).

TP-UTVA:n yhtenäisyys päätöksenteossa kyseenalaistuu (32-1) ja päätökset henkilöityvät enemmän ulko- ja puolustusministerin ympärille (33+0). Päätösten henkilöityessä myös arvot (30+1) ja sisäpolitiikka (37+0) voivat nousta esille päätöksiä tehtäessä. Siviili- ja sotilastoimijoiden välille ei nähdä päätöksissä muodostuvan kuilua (38-5): ”Ei ole kuilua sotilaiden ja siviilien välillä” ja ”Ei tällaista kuilua ole yleensä olemassa. Yksittäistapauksia korostetaan liikaa.” Poliittisten päättäjien olisi kuitenkin tuotava esille, miten puolustusvoimien suorituskykyä halutaan kriisinhallinnan kontekstissa käyttää (42+1).

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1. Synteesi

”Tutkimusongelmana on selvittää, millaiset näkökulmat luonnehtivat Suomen sotilaallisesta osallistumisesta EUFOR RCA -operaatioon käytyä keskustelua?”

Kahden melko erilaisen tutkimusmenetelmän ja niistä johdettujen havaintojen jälkeen on syytä palata alkuperäisen tutkimusongelman äärelle. Työn ensivaiheissa käytännön mielenkiinnon kohde piti operationalisoida tutkimusongelmaksi ja konkreettiseksi tutkimusstrategiaksi. Tässä vaiheessa työtä teorian ja menetelmien kautta saadut melko abstraktit havainnot pitää operationalisoida käytännön johtopäätöksiksi. Tämä prosessi lähtee liikkeelle teoria-avusteisesti.

Ulkopolitiikan analyysin tavoitteena on kertoa mahdollisimman kattava ja täydellinen tarina tutkittavasta ulkopoliittisesta toiminnasta. Tämä edellyttää teorian piirissä käytettyjen näkökulmien integraatiota. Keskittymällä esimerkiksi pelkästään yksilön tai organisaatioiden toimintaan päätöksen yhteydessä, ei pystytä mallintamaan kattavaa kuvaa päätöksen monimutkaisesta toimintaympäristöstä.²⁵⁰ Allison & Zelikowin mukaisista rationaalisen toimijan, organisaatiokäyttäytymisen, sekä hallintopoliittisen kompromissin näkökulmista saatavat kertomukset ovat erilaisia. Ymmärtääkseen kokonaisuuksia, tutkijan on kuitenkin perehdyttävä kuhunkin näkökulmaan erikseen.²⁵¹

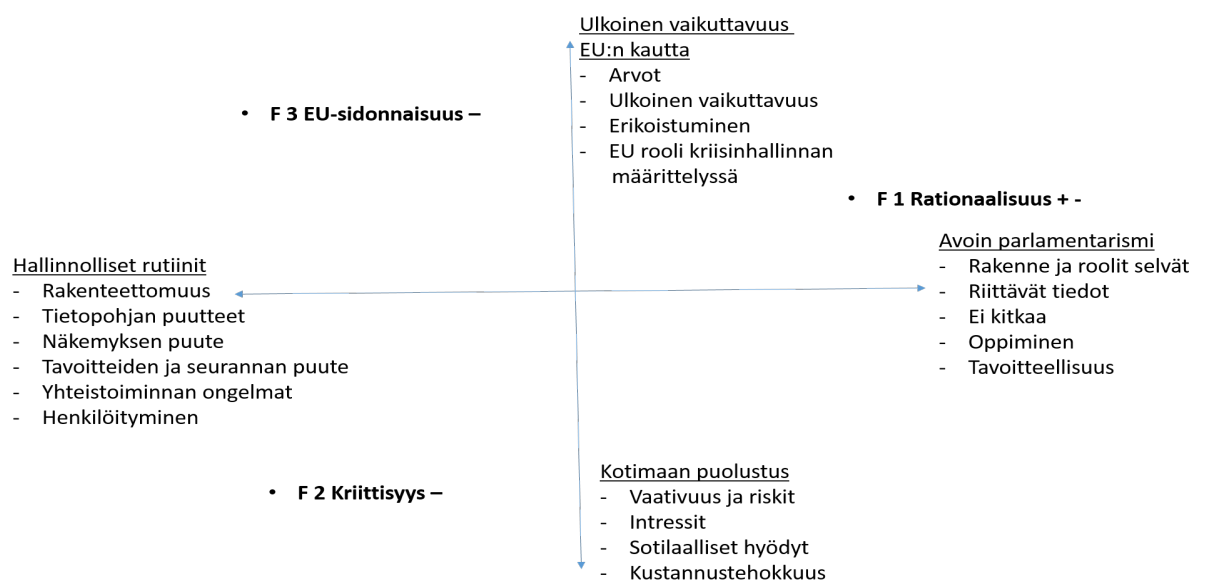
Kappaleen kolme sisällönanalyysin tavoitteena oli erottaa merkityksiä suomalaisesta kriisinhallintakeskustelusta. Merkittävimpiin teemoihin lukeutuivat Euroopan unioni ja sen rooli suomalaisen kriisinhallinnan taustalla. Virallisissa lähteissä tätä roolia on painotettu. EU-kriisinhallinnasta on periytynyt suomalaiseen keskusteluun kokonaisvaltaisuuden käsite, jolla ymmärretään päätöksenteosta käytännön toteutukseen ulottuvaa eri alojen yhteistyötä kestävien ratkaisujen saavuttamiseksi konfliktialueille. Pienillä resursseilla toimivan Suomen on keskityttävä kriisinhallintaan, jolla saavutetaan vaikuttavuutta niin kohdealueella, omien suorituskykyjen kehittämisessä ja ulkopoliitikassa. Kokonaisvaltaisuuden ja vaikuttavuuden saavuttamiseksi tarvitaan avoimuutta niin päätöksenteossa, kuin viestinnässä. Suomella on vahvat puolustuspoliittiset intressit ohjaamassa kansainvälistä kriisinhallintaa. Näiden ohella myös ulkopoliittiset intressit pitäisi ilmaista selkeämmin. Sisäpolitiikan virtaukset ovat aiheuttaneet muutoksia kriisinhallintaa ohjaaviin painotuksiin.

²⁵⁰ Hudson 2007, 165–167.

²⁵¹ Allison & Zelikow 1999, 404–405.

Neljannen kappaleen Q-menetelmästä nousseita suomalaisten päätöksentekijöiden ja keskustelijoiden näkökulmia ei voida yleistää koskemaan suuria ihmismassoja. Sen sijaan näkökulmilla pyritään yleistämään konsepteja, käsitteitä ja *teemoja*. Näkökulmat ovat erittäin voimakkaita, mikäli ne risteävät jollain tavalla olemassa olevien kriisinhallinnan konseptioiden kanssa. Näin ne voivat muokata ymmärrystä ja tapoja toimia.²⁵² Kuvassa neljä niitä vertaillaan sisällönanalyysistä nousseisiin teemoihin. Kaavion pystyakselille on valittu yksi suomalaista keskustelua vahvimmin ohjaava jakolinja – EU-solidaarisuus. Tällöin pystyakselin yläpäässä voidaan ajatella sijaitsevan kuvaankin kirjattuja ajatuksia kriisinhallinnan arvosidonnaisuudesta, ulkoisen vaikuttavuuden tavoittelusta, erikoisosaamista vaativista pienistä operaatioista, sekä EU:n roolin korostumisesta suomalaisessa kriisinhallinnassa.

Pystyakselin negatiivisessa päässä sijaitsevat analyysin mukaan melko vastakkaiset kokonaisuudet, kuten kotimaan puolustuksen hyödyttämiseksi suoritettavat vaativat ja riskialttiit operaatiot, joilla pyritään edistämään Suomen intressejä kustannustehokkaasti. Vaaka-akselille valikoituivat suomalaista päätöksentekoa luonnehtivat piirteet avoimen parlamentarismien ja suljetun teknokratian, hallinnollisten rutiinien välillä. Positiivisessa päässä on selkeä, avoin, tavoitteellinen, riittävällä tietopohjalla varustettu päätöksenteko. Negatiivisessa vaaka-akselin päässä sijaitsevat jälleen edellisiin vastakkaisina profiloituvat päätöksenteon rakenteettomuus, tavoitteiden, avoimuuden ja seurannan puute, tietopohjan heikkoudet, sekä päätöksenteon henkilöityminen.



Kuva 4 Näkökulmat teemojen valossa.

²⁵² Watts & Stenner 2012, 73–74.

Kuvasta voidaan nähdä suomalaisen kriisinhallinnan päättäjien ja keskustelijoiden näkökulmien sijoittuminen suhteessa sisällönanalyysistä nousseisiin merkittävimpiin teemoihin. Rationaalisuuden näkökulma oli kyselyssä ehdottomasti suosituin. Kaksi muuta näkökulmaa kuitenkin osoittavat selkeästi, ettei rationaalisuuden näkökulman positiivista näkemystä suomalaisen kriisinhallintapäätöksenteon avoimuudesta ja parlamentaarisuudesta jaeta täysin.

Ensimmäisen F1 ”Rationaalisuus”-näkökulman sijoittuminen vaaka-akselilla avoimen parlamentarismien päähän ei ole yllättävää. Rationaalisuutta päätöksenteossa pidetään yleisesti hyvänä asiana. Laki tarjoaa perustan sille, miten päätöksen operaatioista syntyvät ja tämän näkökulman mukaan lain henki toteutuu päätöksenteossa. TP-UTVA tekee päätökset järkevästi henkilöistä riippumatta. Kansaa ja eduskuntaa informoidaan tehdyistä päätöksistä ja niiden perusteista riittävästi. Erimielisyyksiä ei synny, koska päätökset syntyvät rationaalisesti. Pystyaksellilla on havaittavissa tervettä skeptisyyttä täysin EU-johtoista kriisinhallintaa kohtaan. Suomi tekee päätökset omista lähtökohdistaan, ei ainoastaan unionin ohjailemana. Vaikuttavuus sekä kohteessa, että ulospäin on toiminnan tavoitteena.

Näiden periaatteiden ohjaamana Suomen osallistuminen EUFOR RCA -operaatioon oli rationaalinen valinta, olematta kuitenkaan ainoa osallistumisen vaihtoehto. Suomi olisi tästä näkökulmasta voinut myös jättää osallistumatta sotilaallisesti. Näkökulman olisi sisällönanalyysin perusteella voinut arvioida nousevan esille, koska se perustuu vahvasti virallisiin linjauksiin siitä, miten päätökset suomalaisessa ulkopolitiikassa syntyvät. Täytyy muistaa, että ”Rationaalisuuden” kannalla oli vahvimmin suuri osa päätösten kanssa konkreettisesti tekemisissä olleista vastaajista. Kahta muutakin näkökulmaa tarvitaan selittämään, miksi Suomi lopulta osallistui erimielisyyksien jälkeen ja sotilaallisesti EUFOR RCA -operaatioon.

Kriittinen näkökulma näkee päätösten syntyvän myöskin vaikuttavuuden ja kokonaisvaltaisuuden periaatteiden kautta. Euroopan unionia ei nähdä merkittävänä toimijana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä. Suomalainen sotilaallinen kriisinhallinta nähdään nykypäivän kontribuutiomäärien valossa melko yhdentekevä. Vaikuttavuus on hyvä periaate, mutta nykyisten panostusten valossa siihen ei päästä. Kriisinhallinnalla kotimaahan saatavat sotilaalliset hyödyt ovat mittavia, mutta näitä hyötyjä saadaan suhteessa vähemmän pienistä erikoisoperaatioista. Suomen päätökset osallistumisista tulisi tehdä kansallisen puolustuksen näkökulmasta.

EUFOR RCA oli tästä näkökulmasta Suomelle liian kallis ja esimerkiksi EU-taisteluosaston käyttö olisi ollut kannatettava vaihtoehto. Päätökset Suomen osallistumisesta syntyvät kitkan kautta, eikä päättäjillä näytä olevan selkeätä näkemystä suomalaisen osallistumisen periaatteista. Päätökset syntyvät tilanteen mukaan poliittisten hyötyjen toivossa. Tämä näkökulma antaa viitteitä siitä, miten päätös kuvattiin mediassa. Eri alojen ministerit ja virkamiehet lausuivat eri näkemyksiä tiedotusvälineille, eikä poliittisia perusteluja tuotu esille.

EU-sidonnainen näkökulma selittää osaltaan Suomen osallistuspäätöstä. EU-sidonnaisuus voidaan tulkita arvoihin perustuvana ja jopa idealistisena näkökulmana liittyen EU-johtoiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. Suomen nähdään hyötyvän ”mallioppilas”-toiminnastaan ja aktiivisuudestaan. Suomi tavoittelee kuitenkin vaikuttavuutta operaatioissa. Päätökset osallistumisesta voivat näkökulman mukaan henkilöityä ja tällöin erimielisyyksiä nousee nimenomaan idealistisen ja pragmaattisemman linjan välille. Arvot ja sisäpoliittiset rajoitteet voivat tällöin määritellä suomalaisia päätöksiä. EUFOR RCA ja erittäin rajoitettu osallistuminen oli tästä näkökulmasta epäonnistunut kompromissi, koska sillä ei saavutettu riittävää vaikuttavuutta. EU-sidonnaisesta näkökulmasta osallistumisia pitäisi määrittää pidempijänteinen, EU:n aktiivista roolia korostava näkemys.

Eriävät näkökulmat ovat jo antaneet viitteitä siitä, että EUFOR RCA -päätökseen on sitoutunut useita näkemyksiä, eikä osallistuminen ole näin ollen ollut yhtenäisen ”suomalaisen näkemyksen” mukainen. Eriävissä näkökulmissa tuo linja on hajallaan. Jokainen näkökulma sisältää osan siitä periaatekokoelmasta, jonka mukaan päätös EUFOR RCA -operaatiosta syntyi. Hudsonin mukaan byrokraattisen politiikan tuotokset syntyvät matalimpien yhteisten nimittäjien mukaan, eikä lopputulos yleensä heijasta erityisesti mitään näkökulmaa.²⁵³ Seuraavaksi on syytä tutkia, onko suomalainen linja muodostettujen näkökulmien kompromissi.

Vastaus voi löytyä kaikille näkökulmille yhteisistä konsensusväittämistä, jotka esitetään taulukkona liitteessä 6. Konsensusväittämien voidaan ajatella muodostavan kompromissin, näkökulma, joka yhdistää edellä käsiteltyjä rationaalisuuden, kriittisyyden ja EU-sidonnaisuuden näkemyksiä. Konsensusnäkökulman mukaan Afrikan rooli kriisinhallinnan painopistealueena on kasvanut. Suurin ongelma Euroopan unionin kohdalla on sen oman puolustuspoliittisen toimijuuden määrittelemättömyys (5). Kokonaisvaltaisuus mahdollistaa kriisien ja konfliktien hallinnan kestävä tulos (7).

²⁵³ Hudson 2007, 91.

Johtuen todellisesta ja syvästä kriisistä Keski-Afrikan tasavallassa, sekä kansainvälisen yhteisön aktiivisuudesta alueella, oli Suomen tärkeää osallistua operaatioon (6). Suomi ei voinut olla osallistumatta (35) ja aktiivisuudesta voi olla etua Suomen omien ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa (11). Suomi toimii enemmän intressiensä perusteella, kuin arvovetoisesti (9). Suomalaisessa päätöksenteossa parlamentarismi on Afganistanin operaation jälkeisen eduskunnan roolin nousun myötä paremmassa tilassa (27). Päätöksenteon rakenteet, prosessit ja asiakirjat muodostuvat kuitenkin edelleen tapauskohtaisesti (31). Päätöksenteossa ei ole havaittavissa hallituksen ja presidentin välistä valtakamppailua, eikä päätöksentekoa tulisi alistaa yhden ministerin huolehdittavaksi (34).

Suuri osa konsensusväittämistä on sijoittunut asteikon keskivaiheille, saaden pääsääntöisesti arvoja -1 ja +1 välillä. On kuitenkin merkittävää, että juuri nämä väittämät ja niiden sisältämät näkemykset ovat saavuttaneet yksimielisyyden näkökulmien välillä. Tämä havainto täydentää edellisiä huomioita siitä, että päätös ei syntynyt minkään yhtenäisen suomalaisen näkemyksen kautta, vaan eri näkemysten välillä vallinneesta heikosta konsensuksesta. Yhteenvetona todetaan, että Suomen osallistuminen EUFOR RCA -operaatioon oli rationaalisen näkökulman mukainen vaihtoehto. Kriittisen näkökulman johdosta osallistumisesta käytiin keskustelua pääasiassa eri ministeriöiden välillä. EU-sidonnaisen näkökulman myötä joukkojen muodostuksen kanssa operaatioon tarjottiin sotilasosastoa.

Ulkopolitiikan analyysin teorian mukaisesti paikallaan esittää pohdittavaksi muutamia suosituksia suomalaisen kriisinhallinnan päätöksentekoon ja keskusteluun. Näiden suositusten taustalla vaikuttavat kirjoittajan havainnot taustatutkimuksesta, suomalaisen päätöksenteon teorian ja todellisuuden eroista, sekä esiin nousseista teemoista ja eriävistä näkökulmista. Arvoperustaisen harkinnan mukaan asiat, kuten avoimuus, oikeudenmukaisuus ja johdonmukaisuus ovat kaikessa parlamentaarisessa päätöksenteossa tavoittelun arvoisia seikkoja. Näiden ehdotusten tarkoitus on luoda kuvaa siitä, miten päätöksenteon avoimuutta ja selkeyttä voitaisiin lisätä.

Euroopan unionilla on merkittävä rooli Suomen ulkopoliitiikassa. Olisi myös avoimuuden kannalta kannatettavaa tuoda esille EU:n ja sen merkittävien jäsenmaiden, kuten Ranskan, mahdolliset vastuut konfliktialueen aiemmassa tilannekehityksessä. Ymmärtäen, että tällaisista kommentoinneista voisi olla ulkopoliittisia seuraamuksia, ei käynnistettävien operaatioiden taustoja ja kokonaisvaltaista harkintaa tulisi jättää median tai akateemikoiden tulkittavaksi. Avoimuus yhteiskuntaan päin selkeyttäisi suomalaista kriisinhallintakeskustelua. Pelkän EU-ohjauksen ei myöskään tulisi edellyttää Suomen sotilaallista osallistumista vastoin kansallisen vaikuttavuuden arviointia. Suomen tulee tehdä päätökset omista lähtökohdistaan, tarkastellen osallistumisen etuja ja kustannuksia kaikkien osallistuvien alojen kannalta.

Mikäli osallistuminen nähdään ulkopoliittisen arvostuksen kannalta välttämättömäksi, eikä ilmeisiä sotilaallisia hyötyjä Suomelle ole nähtävissä, on tämä tuotava selkeästi esille päätöksenteon yhteydessä. Todellinen avoimuus päätöksenteossa organisaatioiden välillä mahdollistaisi vastuullisten henkilöiden informoidut kannanotot kokonaisuuksiin liittyen. Merkittävä osa osallistujista piti päätösten tietopohjaa vaillinaisena, kokemusten hyödyntämistä vähäisenä ja selvityksiä riittämättöminä. Päätöksenteon tietopohjan puutteet nousivat esille myös eduskunnan valiokuntakäsittelyssä. VTV:n suositus siitä, että päätösten taustoja ja rationaalisuutta pitäisi voida arvioida tuotettujen virallisten asiakirjojen kautta, on tavoiteltava, johon kannattaa pyrkiä.

Kokonaisvaltaisuus on käsitteenä jaettu, mutta sen arviointi ja toteutus herättävät eriäviä mielipiteitä. Useissa tilanteissa Suomen kontribuutiot alueella ovat niin rajallisia, että Euroopan unionin kokonaisuuden tuominen julkisuuteen vahvemmin, voisi edesauttaa kokonaisvaltaisuuden ymmärtämistä myös päätöksenteon ulkopuolella. Muut kriisinhallintaa luonnehtivat arvot, kuten vaikuttavuus, vaativuus ja erikoistuminen eivät myöskään ole kaikkien jakamia itseisarvoja. Epätasapaino ulkopoliittisen näkyvyyden ja puolustuspoliittisten kotimaan puolustukseen liittyvien hyötyjen välillä luo epäselvyyttä siitä haetaanko sotilaallisella kriisinhallinnalla puolustus- vai ulkopoliittisia hyötyjä. Sisäpoliittisen tilanteen vaihdellessa nämä painotukset voivat muuttua. Mikäli kriisinhallintaa ei haluta muokata sisäpolitiikan mukaan, on tasapaino kansallisen ja kansainvälisen edun ja näkyvyyden välillä juuri niitä asioita, joista tulisi määrittää laaja, pitkäjänteinen ja ennen kaikkea ohjaava näkemys päätöksenteon tueksi.

5.2. Reflektointi

Laadullisen tutkimuksen validiteettia ja reliabiliteettia ei voida arvioida määrällisen tutkimuksen kaltaisilla työkaluilla. Validiteetti – pätevyys – voidaan tämän työn kaltaisen tutkimuksen yhteydessä ymmärtää uskottavuuden ja vakuuttavuuden periaatteiden kautta: ”kuinka hyvin tutkijan konstruktiot vastaavat tutkittavien tuottamia ja kuinka hyvin hän tuottaa nämä konstruktiot ymmärrettäväksi myös muille.”²⁵⁴

Tutkimuksen luotettavuuden arviointi laadullisessa tutkimuksessa ei välttämättä tarkoita muuttumattomia tuloksia menetelmistä ja ajasta riippumatta. Luotettavuutta voidaan kuitenkin parantaa käyttämällä esimerkiksi aineistoanalyysissä perustellusti rakennettuja kategoriointeja ja analyysiyksiköitä. ”Luotettavuutta pohdittaessa on mietittävä, miten tutkimuksen luonne ja tutkimusaihe ovat mahdollisesti vaikuttaneet siihen, kuinka tutkimukseen osallistuneet ovat vastanneet.”²⁵⁵ Tämän työn osalta on arvioitava sekä sisällönanalyysiosuuden perusteluja, että osittain määrällisenä arvioitavaa Q-menetelmää.

Uskottavuus ja vakuuttavuus tässä työssä pohjautuvat kirjoittajan mielestä vahvaan teoreettiseen perustaan, joka luo osiltaan lähtökohdat myös tutkimuksen luotettavuudelle. Uskottavuutta pohdittaessa on lähdettävä työn teoreettisesta näkökulmasta – ulkopoliitiikan analyysistä. Kuten teoriakappaleissa on avattu, kyseinen teoria pyrkii muuttamaan ja kehittämään poliittisia käytänteitä. Tämä toteutetaan laaja-alaisen analyysin kautta, jossa huomioon otetaan politiikkaan vaikuttavat tekijät aina yksilöstä kansainvälisen yhteisön ja kulttuurin aiheuttamiin rajoitteisiin. Päätöksenteon keskiössä nähdään olevan ihminen, henkilö ja toimija. Teoriapohja ohjasi sisällönanalyysia rationaalisen valtiotoimijan, organisaatiokäyttäytymisen ja yksilöiden hallintopoliittisten kompromissien kategorioiden kautta. Koska ulkopoliitiikan analyysi on kiinnostunut päätöksentekoon liittyvistä premisseistä mahdollisimman laajasti, on työn kannalta perusteltua käyttää myös kahta menetelmää. Laadullisen sisällönanalyysin kautta nostetut keskeiset teemat suhteessa tutkimuskohteen kanssa tekemisissä olleiden, suomalaisen kriisinhallinnan merkkihenkilöiden näkökulmiin, tuottavat kirjoittajan näkemyksen mukaan laajan katsauksen suomalaisen kriisinhallinnan päätöksenteon perusteisiin.

²⁵⁴ Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, ”3.3 Tutkimuksen luotettavuus ja arviointi”; ”3.3.1 Validiteetti”.

²⁵⁵ Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, ”3.3.2 Reliabiliteetti”.

Työn uskottavuuden ja vakuuttavuuden kannalta on muistettava, että käsitelty tapausesimerkki on yksi, melko erityinen tapaus suomalaisen kriisinhallinnan kokonaisuudessa. Havaintojen ja johtopäätösten yleistettävyys koskee ainoastaan teemoja ja näkökulmia, ei kaikkea suomalaista kriisinhallintaa. Jo Euroopassa tapahtuneiden terrori-iskujen ja Ranskan aktivoimien yhteisten avunantovelvoitteiden toimeenpano on muuttanut kriisinhallinnasta tehtävää päätöksentekoa. Mikäli tutkittaisiin Suomen päätöstä lisätä joukkokontribuutioita esimerkiksi Libanonissa keväällä 2016, voitaisiin päätyä tuloksiin, joissa korostuisivat toisenlaiset näkökulmat. Esimerkiksi EU-solidarisuus saattaisi olla vahventunut osallistujien keskuudessa. Pitäen mielessä, että tapaustutkimuksen piirteitä lainaava tutkimusstrategia tuotti tapaukseen sidottuja johtopäätöksiä, voidaan kuitenkin todeta että havaitut näkökulmat ja teemat ovat hyvin todennäköisesti osa suomalaista kriisinhallinnan päätöksentekoa myös jatkossa.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa on huomio kiinnitettävä tutkimuksessa käytettyihin menetelmiin. Sisällönanalyysi oli luonteeltaan hyvin laadullinen ja tutkijan subjektiiviseen näkemykseen perustuva työvaihe. Allison & Zelikowin valmis teoriakehys ohjasi analyysiyksiköiden erottamista aineistosta. Tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa käytettävä Q-menetelmä ohjasi myös sisällönanalyysia. Tekstit analysoitiin keräämällä väittämiksi muodostettavia lainauksia teoriakehysten yhdeksään alakategoriaan. Väiteavaruuden muodostamiseksi analyysiin päätyi lähteitä niin virallisista asiakirjoista, akateemisesta keskustelusta ja mediajulkaisuista. Perustelut kunkin aineiston rajaamiselle toteutettiin osittain kirjoittajan oman arvioinnin mukaisesti ja ne on esitetty aihetta käsittelevässä kappaleessa. Medialähteiden osalta saavutettiin joissain aihepiireissä saturaatiopiste, eikä samaa aihetta käsitteleviä lähteitä otettu analyysiin. Aineiston osalta on kuitenkin muistettava, ettei kirjoittajalla ole ollut pääsyä muihin, kuin julkisiin lähteisiin.

Q-menetelmän osalta keskeisin kritiikki tutkimusta kohtaan on esitettävä väiteavaruudesta muodostettua 46 väittämän väiteotosta kohtaan. Otoksen on määrä olla mahdollisimman kattava, tutkimuskohdetta käsittelevä joukko väittämiä. Väiteotos osoittautui kuitenkin osittain epätasapainoiseksi. Q-kyselyssä tehtävään kolmijakoon liittyvään ”Samaa mieltä” -kategoriaan päätyi keskiarvollisesti noin 22 väittämää, ”Neutraali”-kategorian kerätessä keskimäärin 13 väittämää ja ”Eri mieltä” -kategorian ainoastaan 8 väittämää. Johtopäätöksenä on, että väiteotosta tulisi testata kiinnittäen huomiota nimenomaan väiteotoksen tasapainoisuuteen ja yksittäisten väittämien herättämiin mielikuviin. Tässä työssä testaus toteutettiin pääsääntöisesti teknisten ratkaisujen ja ohjeistusten arvioimiseksi.

Osallistujajoukon osalta on todettava, että joukon laajentaminen kesken vastausten keräämisen tuotti varmasti uudenlaista näkökulmaa suomalaisen kriisinhallinnan asiantuntijoilta. Samalla osallistujajoukon luonne muuttui kuitenkin puhtaasti päätöksentekoon osallistuneista henkilöistä asiantuntijapainotteiseksi. Toisaalta myös alkuperäisissä osallistujissa oli virkamiehiä niin pääesikunnasta, operaatiojohdosta, kuin puolustus- ja ulkoministeriöstäkin.

Kolmas huomionarvoinen kritiikki Q-menetelmään liittyen koskee faktorianalyysiin hyväksytyjä kolmea faktoria. Muut kuin ensimmäinen erotettava faktori eivät täyttäneet faktorianalyysin perusteisiin kuuluvia matemaattisia kriteereitä. Nämä liittyvät kyseisten faktorien selitysarvoon. Matemaattiset laskukaavat esimerkiksi faktorin ominaisarvon laskemiseksi sisältävät korrelaation vastausten määrään. Muun muassa Brown (1980) perustelee ominaisarvoltaan alle 1 faktorien käyttöä analyysissa.²⁵⁶ Tässä työssä faktori ”Kriittisyys” sai ennen rotaatiota 3 merkitsevää latausta (yli $\pm 0,38$) ja faktori ”EU-sidonnainen” viisi kappaletta $\pm 0,29$ latauksen ylittäviä arvoja. Kirjoittajan harkinnan mukaan kaksi jälkimmäistä faktoria selittivät riittävän osuuden kokonaisvarianssista, varsinkin rotaation jälkeen. Tällöin niiden yhteinen selitysvaikutus oli 25 % kokonaisvarianssista, ”Rationaalisuus”-faktorin selittäessä 18 % kokonaisvarianssista.

5.3. Mahdollisuudet jatkotutkimukselle

Todellisten poliittisten päätösten tutkiminen on haastavaa. Tämä johtuu monien lähteiden sallattavuudesta, sekä todellisten päätöksentekoympäristöjen herkkäluontoisuudesta. Ulkopoliittikan analyysin ajatuksena olisi päästä osalliseksi tässä tapauksessa esimerkiksi TP-UTVA:n kokouksiin 5.2. ja 26.2.2014. Havainnointi ja haastattelumenetelmät suoraan tuon päätöksen ympärillä takaisivat varmasti parhaat tulokset. Virallisten päätöksentekotilaisuuksien lisäksi haastatteluilla tulisi päästä analysoimaan monia epävirallisia ja dokumentoimattomia vaikutuskanavia. Epäviralliset puhelut ja tapaamiset tärkeimpien päätöksentekijöiden kesken jäisivät kuitenkin melko varmasti vain osallistujien tietoon.

²⁵⁶ Brown, Steven R. (1980), *Political Subjectivity – Applications of Q Methodology in Political Science*. Westford, Mass.: The Murray Printing Co., s. 40–41.

Tämän työn tutkimusstrategia nojaa julkisiin lähteisiin ja välillisesti päätöksenteon käytännön kanssa tekemisissä olleisiin henkilöihin. Sinällään ulkopolitiikan analyysin monipuoliset periaatteet yhdistettynä sisällönanalyysiin ja Q-menetelmään toimivat kirjoittaja mielestä hyvin. Erityisesti laadullinen sisällönanalyysi tapauksen kannalta merkittävistä lähteistä tarjoaa loistavan pohjan Q-kyselylle. Toinen mahdollinen tapa olisi tehdä alustavat haastattelut osallistujille, mistä väiteavaruus muotoutuisi. Alustavissa haastatteluissa ei tosin välttämättä nousisi esille esimerkiksi medialähteissä esiintyviä, paikoin värikkäitäkin kuvauksia tapahtumista.

Ulkopolitiikan analyysi on kirjoittajan tulkinnan mukaan erittäin vähän käytetty ja monipuolisuutensa vuoksi todella toimiva teoriakoulukunta. Se haastaa sopivalla tavalla sekä tutkijan, että toisaalta politiikan tekijät murtamaan yksinkertaistavia näkemyksiä päätöksentekoon vaikuttavista perusteista. Optimaalinen tulos saavutettaisiin, mikäli päätöstä päästäisiin tutkimaan jollain tavalla osallistuvalla menetelmällä silloin, kun päätös on syntymässä.

Q-menetelmä on tekijälleen työläs, mutta hyvin palkitseva menetelmä. Määrällinen faktorianalyysi antaa rauhoittavan perustan johtopäätöksille. Tämä helpottaa ajoittain laadullista tulkintaa leimaavaa epävarmuutta. Ainoa tapa toteuttaa Q-kysely nykypäivänä hajanaiselle ja kiireiselle osallistujajoukolle on internet-pohjainen työkalu. Html-5-koodaus on kerran valmistuttuaan helposti muokattavissa ja julkaistavissa eri servereille. Kirjoittaja säilyttää kooditiedostot itsellään, jotta kyselyn teko tulevaisuudessa on mahdollista helposti. Teknisesti toteutetulla kyselyllä on mahdollista tavoittaa etäisiä osallistujia, mutta teknisiä haasteita ja testaamista ei sovi aliarvioida. Osallistujien työkoneiden tietoturvasäännöt ovat moninaiset ja esimerkiksi kansanedustajat täyttivät kyselyn poikkeuksetta tabletilla.

Lisäksi Q-kysely on hieman harhaanjohtava termi. Tämä saa osallistujat mieltämään menetelmän nopeaksi, muutaman kysymyksen patteriksi, josta selviää viidessä minuutissa. Tämän työn 46 väittämän kyselyn täyttäminen vei osallistujilta keskiarvallisesti 52 minuuttia. Menetelmää varten olisi hyvä pyrkiä haastattelunomaiseen tilanteeseen mieluiten kasvotusten vastaajan kanssa. Tällöin täydentävien kysymysten esittäminen onnistuisi vaikka lyhyen teemahaastattelun kautta. Paras tapa olisi avustajan kautta saatava henkilökohtainen tai puhelinhaastattelu-aika, johon olisi varattava vähintään tunti. Työn päätavoite oli nostaa ulkopoliittista päätöksentekoa sen ansaitsemalle tasolle politiikan ja strategian tutkimuksessa. Sekä ulkopolitiikan analyysi, että Q-menetelmä ovat oivallisia työkaluja päätöksenteon syvällisessä ymmärtämisessä.

6. LÄHDELUETTELO

6.1. Primääriaineisto

Anttila, Ulla (2012), *Enhancing Human Security through Crisis Management – Opportunities and Challenges for Learning*. Department of Leadership and Military Pedagogy, 1:9, Helsinki: National Defence University.

Eduskunta (2014), *Puolustusvaliokunnan lausunto 3/2014 vp*”, (*PuVL 3/2014 vp*), saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/puvtl_3+2014.pdf, luettu 6.1.2016.

Eduskunta (2014b), *Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 3/2014 vp*”, (*UaVM 3/2014 vp*), saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/mietinto/Documents/uavm_3+2014.pdf, luettu 6.1.2016.

Eronen, Oskari; Jari Mustonen ja Markus Peltola (2011), “Commentary – the Future Direction of Finnish Military Crisis Management”, teoksessa Mikaeli Langinvainio (toim.): *The Many Faces of Military Crisis Management: Lessons from the Field*, Helsinki: Finnish Defence Forces International Centre FINCENT.

Helsingin Sanomat: Huusko Jukka (16.1.2014), *Suomelle ehkä sittenkin rooli EU-operaatiossa Keski-Afrikan tasavallassa*, saatavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1389792558008>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat (17.1.2014), *Pääkirjoitus: Keski-Afrikan turvaamisessa on kyse EU:n uskottavuudesta*, saatavissa: <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1389851767793>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Huusko Jukka (18.1.2014), *Tuomioja: Suomesta Keski-Afrikan tasavaltaan korkeintaan muutamia kymmeniä sotilaita*, saatavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1390000179982>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Huusko Jukka (21.1.2014), *Suomi lähettämässä sotilaita keskelle sekasortoa*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1390201989728>, luettu 18.12.2015.

Helsingin Sanomat (24.1.2014), *Pääkirjoitus: Kriisinhallinnalla Keski-Afrikassa ostetaan lisäaikaa sovinnolle*, saatavissa: <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1390544957263>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (6.2.2014), *Keski-Afrikkaan lähtevien suomalaissotilaiden määrä voi olla ennakoitua suurempi*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1391582957173>, luettu 18.12.2015.

Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (7.2.2014), *Suomen sotilasjoukon koosta Keski-Afrikkaan syntyi kova kiista*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1391666880457>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (21.2.2014), *Haglund: Keski-Afrikkaan lähtee noin 20 suomalaista erikoissotilasta*, saatavissa: <http://www.hs.fi/politiikka/a1392953018107>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (22.2.2014), *Suomi tarjoaa Keski-Afrikkaan 20:tä sotilasta*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1392969822778>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (27.2.2014), *Keski-Afrikkaan lähtee 20–30 suomalaissotilasta*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1393403890240>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Pohjanpalo Olli (12.3.2014), *Eduskunta tukee Keski-Afrikan operaatiota*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1394528254155>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (6.5.2014), *Suomi ja Ruotsi harkitsevat yhteisiä joukko-osastoja*, saatavissa: <http://www.hs.fi/politiikka/a1399342193662>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Koponen Kalle (20.5.2014), *HS seuraa: Suomalaissotilaat kohti Keski-Afrikkaa – mukaan kymmeniä tonneja tarvikkeita*, saatavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1400550087387>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Hannula Tommi (14.10.2014), *Suomalainen rauhanturvaaja Keski-Afrikassa: Käsikranaatti maksaa puolet olutpullosta*, saatavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1413258478323>, luettu 17.12.2015

Helsingin Sanomat: Huhtanen Jarmo (6.1.2015), *Liitot vastustavat pakkoa – "Kun laitetaan palvelussuhteen ehdot kohdalleen, niin kyllä väkeä lähtee"*, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1420437715037>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (10.3.2015), *Ukraina sekoitti EU:n puolustuksen – Tarvitseeko unioni oman armeijan?* saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1425881125827>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (19.5.2015), *Irak-operaatio testaa uuden hallituksen halut sotilaalliseen kriisinhallintaan*, saatavissa: <http://www.hs.fi/politiikka/a1432002045740>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Huhta Kari (5.6.2015), *Pääkirjoitus: Suomesta tulee kriisinhallinnan uusi pienvaiva*, saatavissa: <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1433387633067>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (12.6.2015), *Suomi jatkaa YK:n Libanon-operaatiossa – kriisinhallinnan leikkauksiin palataan syksyllä*, saatavissa: <http://www.hs.fi/politiikka/a1434082273003>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat: Kauhanen Anna-Liina (25.8.2015), *Puolustusministeri Jussi Niinistö: "Puolustuksen alasarjo on päättynyt"*, saatavissa: <http://www.hs.fi/politiikka/a1440468935056>, luettu 17.12.2015.

Helsingin Sanomat (13.12.2015), *Pääkirjoitus: Kriisinhallinta palasi henkiin*, saatavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1401084708369>, luettu 17.12.2015.

Hyvönen, Jari (2012), *Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus*, EUK64 tutkielma, Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

Iltalehti: Hedberg Mimosa (16.9.2014), *Suomalaisrauhanturvaaja kohdannut kannibalismia Keski-Afrikassa*, saatavissa: http://www.iltalehti.fi/ulkomaat/2014091618668119_ul.shtml, luettu 18.12.2015.

Ilta-lehti: Hedberg Mimosa (17.9.2014), *Suomalaisrauhanturvaajat kauheuksien keskellä*, saatavissa: http://www.iltalehti.fi/ulkomaat/2014091618642954_ul.shtml, luettu 18.12.2015.

Ilta-lehti: Hedberg Mimosa (11.3.2015), *Rikollisia on pitänyt ampua, jotta laskisivat aseensa*, saatavissa: http://www.iltalehti.fi/ulkomaat/2015031019331280_ul.shtml?_ga=1.128303820.1548688944.1418044901, luettu 18.12.2015.

Ilta-lehti: Hedberg Mimosa (11.3.2015b), *Suomalaiset palaavat vaarallisesta operaatiosta*, saatavissa: http://www.iltalehti.fi/ulkomaat/2015031019330745_ul.shtml, luettu 18.12.2015.

Ilta-Sanomat: STT (20.1.2014), *Tuomioja: Enintään parikymmentä sotilasta Keski-Afrikan tasavaltaan*, saatavissa: <http://www.iltasanomat.fi/ulkomaat/art-1288644433553.html>, luettu 18.12.2015.

Ilta-Sanomat: STT (28.1.2014), *Päätös Keski-Afrikan suomalaisjoukosta ehkä ensi viikolla*, saatavissa: <http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-1288647008961.html>, luettu 18.12.2015.

Ilta-Sanomat: Rimaila Elisa (6.2.2014), *Keski-Afrikan tasavallassa suomalaisia odottaa kaaos*, saatavissa: <http://www.iltasanomat.fi/ulkomaat/art-1288650245479.html>, luettu 18.12.2015.

Ilta-Sanomat: STT (12.2.2014), *Pohjoismaat lupasivat tiivistää yhteistyötään*, saatavissa: <http://www.iltasanomat.fi/ulkomaat/art-1288653056752.html>, luettu 18.12.2015.

Ilta-Sanomat: STT (21.2.2014), *Haglund: Suomelta kaivataan Keski-Afrikkaan noin 20:tä sotilasta*, saatavissa: <http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-1288657242330.html>, luettu 18.12.2015.

Ilta-Sanomat: (14.3.2014), *Ranska: EU-operaatio Keski-Afrikan tasavallassa menossa kiville*, saatavissa: <http://www.iltasanomat.fi/ulkomaat/art-1288665543315.html>, luettu 18.12.2015.

Kerkkänen, Ari (2015), "From Principles to Practices - The Primacy of Understanding", teoksessa Mustonen, Jari (toim.) *Good Practices of a Comprehensive Approach to Crisis Management*, Helsinki: The Finnish Centre of Expertise in Comprehensive Crisis Management: The Finnish Defence Forces International Centre and Crisis Management Centre Finland.

Kylä-Harakka Juha (2007), *Suomen osallistuminen kriisinhallintaan - konsepti puolustusvoimien näkökulmasta*, YEK53 tutkielma, Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

Oikarinen, Elias (2008), *Humanitaarinen interventio ja Suomen sotilaallinen kriisinhallinta*, Pro Gradu, Helsinki: Helsingin yliopisto, Teologinen tiedekunta.

Palosaari, Teemu (2013), *Neither neutral nor non-aligned – The Europeanization of Finland's foreign and security policy*, Finnish foreign policy papers 03, Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.

Palosaari, Teemu (2013b), "Still a Physician rather than a Judge? The Post-Cold War Foreign and Security Policy of Finland", *Swiss Political Science Review* 19:3, 357-375.

Pohjoismaiden ulkoministerit (2014), *Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan ulkoministerien yhteinen julkilausuma Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittisesta yhteistyöstä – laajan turvallisuuden rakentaminen*, saatavissa: formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=127055&GUID=%7B43264181-1C48-4158-9512-8AB37D820BBD%7D, luettu 8.1.2016.

Puolustusministeriö (2009), *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia*, saatavissa: formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=49684&GUID=%7B77E14EB2-C317-4A87-8477-48A14FF8EDEA, luettu 6.1.2016.

Räty, Joonas & Tommi Sikanen (2015), ”Kilpailevat identiteetit suomalaisen sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksenteossa”, *Tiede ja ase* 72:1, 75–100.

Salonius-Pasternak, Charly (2012), ”Crisis management and Afghanistan – what’s next for Finland?” teoksessa Rauli Lepistö (toim.): *Thinking beyond Afghanistan – the future prospects of crisis management*, Helsinki: Finnish Defence Forces International Centre FINCENT.

Valtioneuvosto (2012), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012*, saatavissa: <http://vnk.fi/julkaisu?pubid=2203>, luettu 6.1.2016.

Valtioneuvosto (2014), *Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa*, (VNS 2/2014 vp), saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Selonteko/Documents/vns_2+2014.pdf, luettu 6.1.2016.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013), *Tuloksellisuustarkastuskertomus – Sotilaallinen kriisinhallinta*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2013. Saatavissa: https://www.VTV.fi/files/3594/9_2013_Sotilaallinen_kriisinhallinta.pdf, luettu 6.1.2016.

Yle: Hakahuhta, Ari (20.1.2014), *Haglund ja Tuomioja: Suomen rooli Keski-Afrikan operaatiossa jäänee vähäiseksi*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/haglund_ja_tuomioja_suomen_rooli_keski-afrikan_operaatiossa_jaane_vahaiseksi/7040693, luettu 16.12.2015.

Yle: Tolkki, Kristiina (20.1.2014b), *Puolustusvaliokunnan puheenjohtaja: Ei suomalaisjoukkoja Keski-Afrikkaan*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/puolustusvaliokunnan_puheenjohtaja_ei_suomalaisjoukkoja_keski-afrikkaan/7041636, luettu 16.12.2015.

Yle: Hakahuhta, Ari (5.2.2014), *Suomi vahvisti lähettävänsä sotilaita Keski-Afrikkaan, määrää selvittelään*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/suomi_vahvisti_lahettavansa_sotilaita_keski-afrikkaan_maaraa_selvitellaan/7070250, luettu 16.12.2015.

Yle: Heikkilä, Annastiina (17.2.2014), *Tuomioja: Suomesta jopa sata sotilasta Keski-Afrikan tasavaltaan*, saatavissa http://yle.fi/uutiset/tuomioja_suomesta_jopa_sata_sotilasta_keski-afrikan_tasavaltaan/7094079, luettu 16.12.2015.

Yle (18.2.2014), *Haglund haluaa Keski-Afrikkaan vain parikymmentä suomalaissotilasta*, saatavissa http://yle.fi/uutiset/haglund_haluaa_keski-afrikkaan_vain_parikymmenta_suomalais-sotilasta/7095590, luettu 16.12.2015.

Yle: Aro, Jessika (26.2.2014), *Suomi lähettää enintään 30 sotilasta Keski-Afrikan tasavaltaan*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/suomi_lahettaa_enintaan_30_sotilasta_keski-afrikan_tasavaltaan/7108819, luettu 16.12.2015.

Yle: Muilu, Hannele (2.4.2014), *Katainen: EU:lla on kriisinhallinnassa mielipiteitä mutta ei muskeleita*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/katainen_eulla_on_kriisinhallinnassa_mielipiteita_mutta_ei_muskeleita/7170810, luettu 16.12.2015.

Yle: Haarala, Joonas (17.5.2014), *Suomalaisten rauhanturvaoperaatio Keski-Afrikassa alkaa*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/suomalaisten_rauhanturvaoperaatio_keski-afrikassa_alkaa/7247813, luettu 16.12.2015.

Yle (4.2.2015): *Puolustusvoimain komentaja Jarmo Lindbergin Martti Ahtisaari -luento*, saatavissa: http://yle.fi/uutiset/puolustusvoimain_komentaja_jarmo_lindbergin_martti_ahisaari_luento/7782092, luettu 16.12.2015.

6.2. Kirjallisuus

Aalto, Pami (2003), ”Q-metodologia politiikan tutkimuksessa: Esimerkkinä EU:n pohjoisen ulottuvuuden asiantuntijakeskustelu”, *Politiikka* 45:2, 117–132.

Allison, Graham T. & Philip Zelikow (1999), *Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis 2nd ed.* USA: R.R. Donnelley & Sons, Co.

Breuning, Majrike (2007), *Foreign Policy Analysis. A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

Brosig, Malte (2010), ”The Multi-actor Game of Peacekeeping in Africa”, *International Peacekeeping* 17:3, 327–342.

Brosig, Malte (2014), ”EU Peacekeeping in Africa: From Functional Niches to Interlocking Security”, *International Peacekeeping* 21:1, 74–91.

Brown, Steven R. (1980), *Political Subjectivity – Applications of Q Methodology in Political Science*. Westford, Mass.: The Murray Printing Co.

Hermann, Margaret G. (2008), ”Content Analysis”. Teoksessa Klotz, Audie & Deepa Prakash (toim.), *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Hudson, Valerie (2007), *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Köpf, Tobias (2012), The Problems of French led Peace Operations in Francophone Sub-Saharan Africa, *International Peacekeeping* 19:3, 333–347.

McQueen, Norrie (2006), *Peacekeeping and the International System*. Oxon: Routledge.

Mehler, Andreas (2012), ”Why Security Forces Do Not Deliver Security: Evidence from Liberia and the Central African Republic”, *Armed Forces & Society* 38:1, 49–69.

Olsen, Gorm Rye (2011), ”Civil–military cooperation in crisis management in Africa: American and European Union policies compared”, *Journal of International Relations and Development* 2011/14, 333–353.

Olsen, Gorm Rye (2015), ”After Afghanistan: The European Union as Security Provider in Africa”, *Global Society* 29:2, 227–242.

Persson, Mariam (2008), ”In the Absence of State Power – others will fill the vacuum – A political and security analysis of the situation in the Central African Republic and the informal networks of power”, teoksessa *Beyond the Façade of Formal Statehood*, Vällingby: Swedish National Defence College.

Pietilä, Veikko (1969), *Johdatusta sisällön erittelyyn*. Tampere: Tampereen yliopiston tutkimuslaitos.

Pohl, Benjamin (2013), ”The logic underpinning EU crisis management operations”, *European Security* 22:3, 307–325.

Schmidt, Elizabeth (2013), *Foreign Intervention in Africa. From the Cold War to the War on Terror*. New York: Cambridge University Press.

Simmons, Helen (2009), *Case Study Research in Practice*. Lontoo: SAGE Publications, Ltd.

Styan, David (2012), EU power and armed humanitarianism in Africa: evaluating ESDP in Chad, *Cambridge Review of International Affairs* 25:4, 651–668.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2002), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy

Watts, Simon & Paul Stenner (2012), *Doing Q Methodological Research: Theory, Method and Interpretation*. Lontoo: SAGE Publications Ltd.

6.3. Internet-lähteet

Aaltola, Mika (2014), *Suomen ulkopoliittinen tiedontuotanto ei vastaa maailmalla yleisiä malleja*, saatavissa <http://politiikasta.fi/artikkeli/suomen-ulkopoliittinen-tiedontuotanto-ei-vastaa-maailmalla-yleisi%C3%A4-malleja>, luettu 27.8.2015.

Arieff, Alexis (2014), *Crisis in the Central African Republic*. Congressional Research Service, Saatavissa: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=176955>, luettu 25.2.2016.

Euroopan unioni (2003), *a Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, saatavissa: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>, luettu 27.8.2015.

Euroopan unioni (2014), *The EU engagement in the Central African Republic. Fact sheet 140722/01*, saatavissa http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140317_02_en.pdf, luettu 25.2.2016.

Financial Tracking Service (2014), *Central African Republic 2015*, Saatavissa: <https://fts-beta.unocha.org/countries/41/summary/2014>, luettu 29.2.2016.

Finlex (2006), *Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 31.3.2006/211*, saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060211>, luettu 4.2.2016.

Hackert, Christian & Gernot Braehler (2007), *FlashQ-ohjelmisto*, saatavissa <http://www.hackert.biz/flashq/home/>, luettu 1.9.2015.

Forsberg, Tuomas (2014), *Suomen ulkopolitiikka, kansainvälisen politiikan teorian ja kylmän sodan päättyminen*, saatavissa <http://www.reimag.fi/wp-content/uploads/2014/04/Forsberg-2014-01-30-Suomen-ulkopolitiikka-ja-kylman-sodan-paattyminen.pdf>, luettu 27.8.2015.

Lähdesmäki, Tuuli, Hurme, Pertti, Koskimaa, Raine, Mikkola, Leena & Tommi Himberg (2009), *Menetelmäpolkuja humanisteille*. Jyväskylän yliopisto, humanistinen tiedekunta, saatavissa <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja>, luettu 2.9.2015.

Menetelmätietovaranto (2004), ”Faktorianalyysi”, *KvantiMOTV*, saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/faktori/faktori.html>, luettu 13.3.2016.

Pont, Arnaud (2015), *Conflict in Central African Republic: The Case of the Anti Balaka*, saatavissa: <https://arnaudpont.wordpress.com/2015/09/24/conflict-in-central-african-republic-the-case-of-the-anti-balaka/>, luettu 29.2.2016.

PQMethod-ohjelmisto (2014), *PQMethod 2.35 with PQROT 2.0*, saatavissa: <http://schmolck.userweb.mwn.de/qmethod/downpqwin.htm>, luettu 1.9.2015.

Ranskan puolustusministeriö (2015), *Defence key figures 2015*, saatavissa: <http://www.defense.gouv.fr/english/portail-defense>, luettu 29.2.2016.

Rissanen, Riitta (2006), ”Luku 5.1. Fenomenografia”, kokonaisuudesta Anita Saaranen-Kauppinen & Anna Puusniekka (2006), *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*, saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>, luettu 2.9.2015.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Anna Puusniekka (2006), ”Luku 5.5. Tapaustutkimus.” Kokonaisuudesta: *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*, saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>, luettu 2.9.2015.

Tardy, Thierry (2014), ”EUFOR RCA Bangui: ‘defence matters’”, *EUISS Issue Alert 7/2014*, saatavissa: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_7_CSDP_and_CAR_.pdf, luettu 13.4.2016.

TNS Gallup (2015), *Suomen web-sivustojen viikkoluvut*, saatavissa: <http://tnsmetrix.tns-gallup.fi/public/>, luettu 7.1.2016.

Van Exel, Job & Gjalt de Graaf (2005), *Q methodology: A sneak preview*, saatavissa: <http://qmethod.org/articles/vanExel.pdf>, luettu 28.8.2015.

Valtiovarainministeriö (2014), *Talousarvioesitys vuodelle 2014*, saatavissa: <http://budjetti.vm.fi/indox/download.jsp;jsessionid=15D60C004998C8443F753F5DB655D6D7?lang=fi&file=/2014/tae/hallituksenEsitys/YksityiskohtaisetPerustelut/27/30/30.pdf>, luettu 12.1.2016.

Valtioneuvosto (2016), *Ministerivaliokunnat*, saatavissa: <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/ministerivaliokunnat>, luettu 12.2.2016.

LIITTEET

LIITE 1 EUFOR RCA -operaation päätöksentekoprosessi

19.–20.12.2013 EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka osana EU:n toimia Keski-Afrikan tasavallan kriisin ratkaisun edistämiseksi kirjattiin Eurooppa-neuvoston päätelmiin, ja korkeaa edustajaa pyydettiin valmistelevaan tätä koskeva esitys tammikuun ulkoasiainneuvostoon.

28.1.2014 YK:n turvallisuusneuvosto antoi päätöslauselmassaan (2134/2014) YK:n peruskirjan VII luvun mukaan mandaatin EU-operaatiolle. (UNSC 2134)

5.2. ja 26.2. Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli Suomen osallistumista EU:n Keski-Afrikan tasavallan kriisinhallintaoperaatioon valmistelevasti ja linjasi, että puolustusministeriö voi käsittelyn perusteella ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin. (UaVM 3/2014)

10.2.2014 EU Ulkoasiainneuvosto teki päätöksen EUFOR RCA -operaation perustamisesta. (VNS 2/2014)

7.3.2014 Eduskunnalle annetaan valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa (VNS 2/2014) (PTK 21/2014)

11.3. Lähetekeskustelu - Valtioneuvoston selonteko [VNS 2/2014 vp](#), asia UaV:aan, jolle PuV antaa lausunnon – keskustelua (PTK 22/2014)

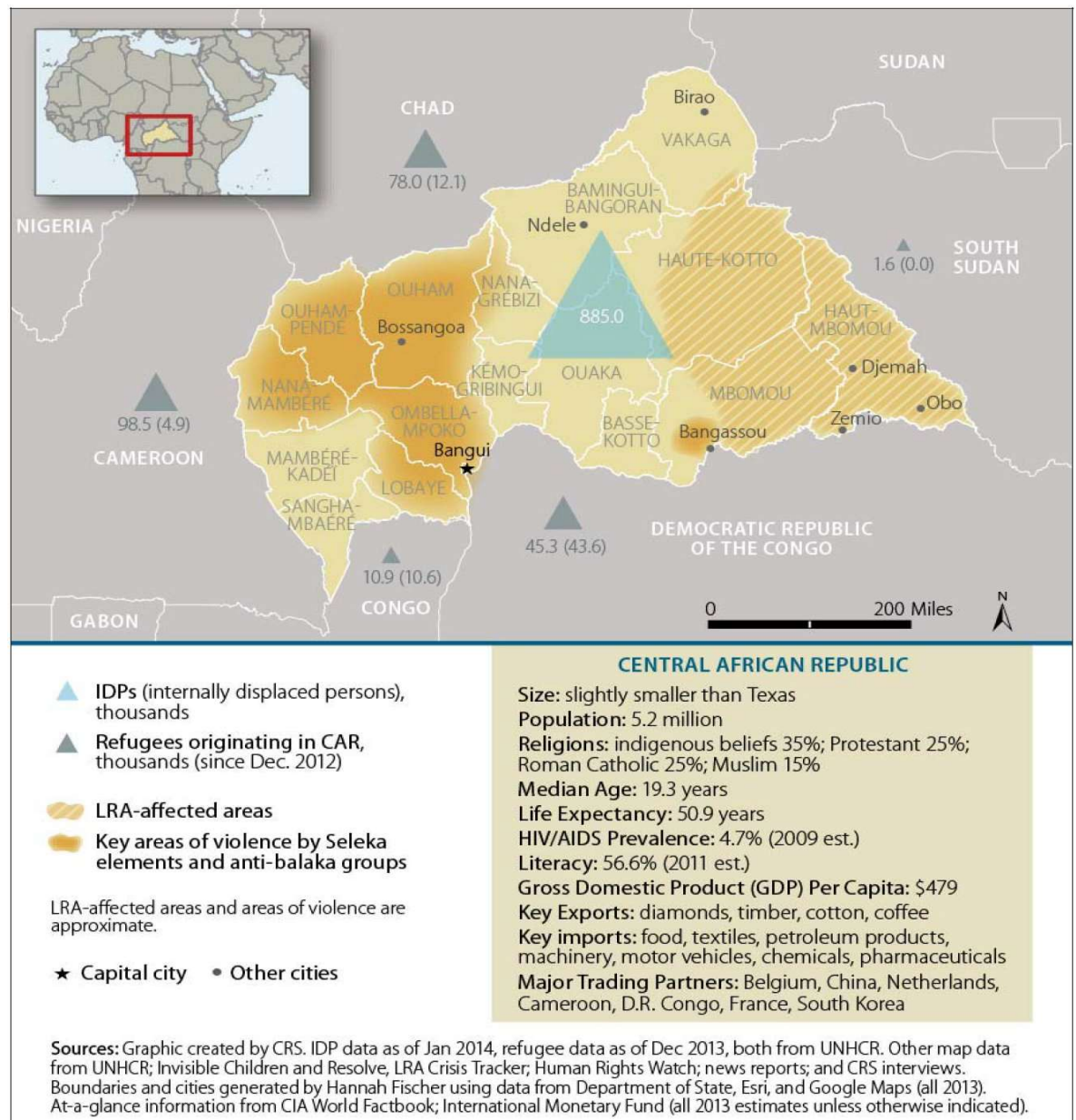
19.3. PuVL Ulkoasiainvaliokunnalle. (PuVL 3/2014)

19.3. UaVM, kannanotto hyväksyttäväksi eduskunnalle (UaVM 3/2014)

26.3. Eduskunta hyväksyi valiokunnan ehdotuksen kannanotoksi selonteon johdosta. 142/2/55 (PTK 31/2014)

28.3.2014 Tasavallan presidentti päätti Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUFOR RCA Keski-Afrikan tasavallassa enintään 30 sotilaalla enintään 6 kuukauden määräajaksi siitä, kun operaatio saavuttaa täyden toimintakyvyn. (TPE 28.3.2014)

LIITE 2 Keski-Afrikan tasavalta



LIITE 3 Väiteotos

1. Kriisinhallinta Suomelle rationaalisena toimintana

a) Suomen tavoitteet kansainvälisessä yhteisössä

Afrikan merkitys Suomen ja Euroopan unionin kriisinhallinnan painopistealueena on kasvanut. Merkittävä osa väkivaltaisista kriiseistä on keskittynyt Afrikkaan. Kriiseillä on suora vaikutusta miljoonien ihmisten elämään ja ne ovat este koko maanosan kehitykselle.

Valtioneuvoston selonteon mukaan: **Suomen tavoitteena on vahvistaa EU:n roolia kansainvälisessä politiikassa, edistää aktiivisesti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ja osallistua EU:n kriisinhallintaan.**

Pieni Suomen kaltainen valtio voi käyttää Euroopan unionia omien ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteidensa ajamiseen.

Puolueettomuusdiskurssin häipyminen, EU-sidonnaisuus ja rauhanturvaaminen vahvasti EU-ohjautuvan kriisinhallinnan kautta ovat Suomen ulkopolitiikan keskiössä.

EU:n puolustuskeskustelun ongelma on, että monet peruskysymykset ovat auki. Ei ole yhtä näkemystä siitä, tarvitaanko EU:n puolustusta unionin puolustukseen vai kriisinhallintaan jossakin muualla.

Suomen ilmoitus valmiudesta osallistua kriisinhallintaan Keski-Afrikassa oli tärkeä, varsinkin jos Suomen panos operaatiossa on aidosti vaikuttava. Hankkeen käynnistely lopetti pitkän kuivan kauden Euroopan unionin kriisinhallinnassa, jonka pitäisi olla EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kulmakiviä. Keski-Afrikan väkivaltainen kriisi osoitti, ettei kriisinhallinnan aikakausi ole suinkaan päättynyt, vaikka poliittinen tahto uusiin operaatioihin on ollut vähäistä.

b) Keinot tavoitteiden saavuttamiseksi

Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoita keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.

Suomen tulisi korostaa haastavia sotilasoperaatioita ja siviilikriisinhallintaa valitessaan operaatioita, joihin se osallistuu.

Suomen intressit ovat päätöksenteossa arvoja merkittävämmässä roolissa liittyen kriisinhallintaoperaatioihin. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osalta tulisi ensin määritellä mitä kansallisesti halutaan kehittää, parantaa tai tuottaa ja asettaa tavoitteet tähän päämäärään liittyen.

Kokonaisvaltaisuus pitää lähteä päätöksenteosta ja konfliktin syiden syvästä ymmärryksestä. Jo poliittisten päätösten pitää perustua konfliktin perussyihin. Kokonaisvaltaisuus ei synny vain yhteistyöstä, vaan alusta lähtien syvästä ymmärryksestä ja oikeiden keinojen käytöstä.

Kansainvälinen yhteisö on siis monin tavoin aktiivinen tällä hetkellä Afrikan niissä osissa, joissa sijaitsee islamin ja kristinuskon rajapinta. "Meidän operaatiomme on sinänsä pieni, mutta se on osa suurempaa kokonaisuutta, jonka palaset lokahtelevat paikalleen", Seppälä sanoo.

EUFOR RCA edistää Suomen ulkopoliittisten tavoitteiden saavuttamista.

c) Kriisinhallinta on Suomelle rationaalinen ratkaisu

EUFOR RCA -operaation kustannukset ovat hyvässä suhteessa saatuihin hyötyihin ja operaation vaikuttavuuteen nähden. Arvioidut kustannukset Suomen osallistumisesta operaatioon ovat yhteensä noin 10 miljoonaa euroa, josta 2,4 miljoonaa euroa ulkoministeriön pääluokasta (momentti 24.10.20) ja 7,6 miljoonaa puolustusministeriön pääluokasta (27.30.20). Määrärahalla katetaan enintään 30 sotilaan osallistuminen operaatioon 6 kuukaudeksi. Kustannukset voidaan kattaa vuoden 2014 sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista.

Suomi osallistuu kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin, joissa sen panoksella voidaan saavuttaa lisäarvoa ja vaikuttavuutta. OsallistumISRatkaisuissa huomioidaan yhtäältä maailman konfliktialueiden vakauden edistäminen ja toisaalta osallistumisen merkitys Suomen oman turvallisuuden ja muiden kansallisten intressien kannalta. Tämä periaate toteutui erityisesti Keski-Afrikan kriisinhallintaoperaation kohdalla.

Suomen pitää suorittaa mahdollisimman näkyviä ja arvostusta tuovia, vaikkakin vaikuttavuudeltaan ja kustannukseltaan kohtuullisia tehtäviä.

Onkin selvää, ettei EU voi välttää vastuutaan Keski-Afrikan tilanteesta. Kyseessä on EU:n uskottavuus sekä humanitäärisen kriisin edessä että yhteisen turvallisuus- ja ulkopoliittikan kannalta. Vastaavasti myös Suomen pitää pian päättää osallistumisestaan EU-operaatioon. Kulisseissa eri malleja ja vahvuuksia onkin jo mietitty. **Sivussa pysyttely ei ole realistinen eikä oikea vaihtoehto.**

2. Kriisinhallinta organisaatioprosessin tuotoksena

a) Organisaatioiden tuottama tieto

Poliittisilla päätöksentekijöillä tulee olla käytettävissään mahdollisimman kattava arvio kriisitalanteesta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. **EUFOR RCA -operaation liittyvät valtiopäiväasiakirjoina käsiteltävien selonteot ja selvitykset sisälsivät olennaiset ja riittävät tiedot eduskunnan kannanmuodostuksen tueksi.**

Valtioneuvoston selonteon mukaan: **EUFOR RCA -operaatio on osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja sen konkreettista toimeenpanoa.**

Keski-Afrikan tasavallan tilanne on huonontunut entisestään viime viikkojen ja kuukausien aikana. Uhkana on ajautuminen kansanmurhaan verrattavaan väkivaltaan. **Humanitaarisen avun tai kehitysyhteistyön jatkaminen maassa edellyttää tilanteen vakauttamista.**

Valiokunta muistuttaa, että Suomi osallistui Tsadin ja Keski-Afrikan sotilaalliseen kriisinhallintaan EU:n ja YK:n kriisinhallintaoperaatioissa (UaVM 11/2007 vp, UaVM 4/2009 vp). Näitä aikaisempia kokemuksia ei ole selonteossa arvioitu lainkaan, vaikka arviot operaation vaikuttavuudesta ja kansallisten suorituskykyjen vahvistamisesta olisivat olleet merkittäviä eduskunnan kannanmuodostuksessa harkittaessa osallistumista EUFOR RCA:han. **Menneitä kokemuksia on hyödynnetty päätöksenteossa riittävällä tavalla.**

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ei ole täysin tyytyväinen hallituksen kriisinhallintakatsauksiin. Valiokunta haluaa katsausten olevan analyttisempia ja kattavampia, minkä lisäksi eduskunnalle pitäisi jättää riittävästi aikaa katsausten käsittelyyn. **Tietopohja osallistumispäätöksiä tehtäessä on riittävää.**

b) Organisaatioiden luomat vaihtoehdot

Kriisinhallinnan voimavarojen käyttöä joudutaan nykyisessä taloudellisessa tilanteessa harkitsemaan erityisen tarkoin. Ulkoasiainvaliokunta korostaa sen vuoksi suunnitelmallisuuden ja pitkän aikavälin vaikuttavuuden vahvistamista kriisinhallinnassa. **Suunnitelmallisuus ja pidemmän aikavälin näkemys tavoitteista helpottaisi päätöksentekoa osallistumisesta.**

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Keski-Afrikan tasavallan tapainen konflikti ja EU:n operaation tavoitteenasettelu on luonteeltaan sellainen, jota varten taisteluosastot aikoinaan perustettiin. **EU taisteluosastoja tulisi käyttää EUFOR RCA:n kaltaisissa operaatioissa.**

Valiokunta korostaa, että **kriisinhallintaoperaatio Keski-Afrikassa on välttämätön** humanitaarisen avun perille saamiseksi ja pitemmän aikavälin kehitysyhteistyön edellytysten luomiseksi.

Erityisosaamisaloihin keskittyminen on pienelle maalle hyvä linjaus, jolla voidaan säävuttaa kansainväliseltä yhteisöltä arvostusta uusissa operaatioissa.

Puolustusvoimien mielestä kriisinhallinta on suorastaan välttämätöntä, jotta sotilaat pääsevät tositoimiin ja hankkimaan kykyä ja kokemusta kansainvälisistä sotilasoperaatioista. **Sotilaallisen kriisinhallinnan merkitys Suomen kansalliselle puolustukselle on merkittävä.**

c) Organisaatioiden tuotoksena syntynyt rutiininomainen päätös

Valtioneuvoston selonteossa 2/2014 linjattiin, että Suomen on tarkoitus osallistua EUFOR RCA -operaatioon enintään 30 sotilaalla. **Rajoitettu sotilaallinen osallistuminen oli päätöksenteossa Suomen ainoa varteenotettava vaihtoehto.**

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä täysistuntokeskustelun laajaa tukea kriisinhallintatoiminnalle ja Suomen osallistumiselle EU:n operaatioon ja katsoo, että osallistuminen operaatioon on perusteltua. **Eduskunnan rooli on kasvanut Sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa päätöksentekoprosessissa selkeästi verrattuna Afganistanin operaatioita edeltäneeseen aikaan.**

Valiokunta pitää jonkinlaisena edistysenä, että operaation valmistelussa nostettiin ensimmäistä kertaa esille edes mahdollisuus käyttää EU:n taisteluosastoa. Keskusteluissa päädyttiin kuitenkin siihen, että joukot kootaan normaalilla joukkojenkokoamisprosessilla. **Taisteluosaston käytön nostaminen keskusteluun oli tervetullut lisä EU-kriisinhallinnan keskusteluun.**

Eduskunta hyväksyy suomalaisten joukkojen osallistumisen operaatioon, mutta edellyttää, että valtioneuvosto täydentää suomalaisen joukon tehtäviin ja kustannuksiin liittyviä tietoja operaation käynnistymisen jälkeen antamalla niistä ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen. **Jälkikäteen tehtävät lisäselvitykset Suomen roolista ja osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ovat riittäviä tilanteissa, jotka vaativat nopeutettua päätöksentekoa.**

Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan, kuten EUFOR RCA -operaatioonkin oli arvovalinta, jonka valtiojohto teki poliittisen päätöksentekoprosessin mukaisesti.

Ensi viikon (17.5.2014) aikana kaikki 30 suomalaista rauhanturvaajaa ovat määränpäässä. Säkylässä Porin Prikaatissa koulutetut suomalaiset ovat osa EU-joukkoa. Suomalaisten tehtävänä on etsiä ja raivata miinakenttiä. **Suomen osallistuminen on riittävää.**

3. Kriisinhallinta hallintopoliittisena kompromissina
 - a) Ketkä olivat keskeiset toimijat ja toimintakanavat

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta ovat yhteisessä kokouksessaan käsitelleet asiaa valmistelevasti ja linjanneet, että puolustusministeriö voi käsittelyn perusteella ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistimenpiteisiin. **TP-UTVA tekee tosiasialliset päätökset kriisinhallinnasta.**

Haglund ja Tuomioja: Suomen rooli Keski-Afrikan operaatiossa jäänee vähäiseksi. **Puolustus- ja ulkoministeri tekevät todelliset päätökset kriisinhallintaan osallistumisesta.**

Tuomioja sanoi Yle Uutisten haastattelussa, että Suomi voisi lähettää Keski-Afrikan tasavaltaan 20–100 sotilasta. **Ulkoministerin pitäisi voida päättää Suomen osallistumisesta operaatioihin periaatetasolla.**

Puolustusvaliokunnan puheenjohtaja Jussi Niinistö (ps.) olisi lähettänyt Keski-Afrikkaan korkeintaan muutamia esikuntaupseereita. **Suomella on tarpeeksi huolehtimista omasta turvallisuudestaan.**

- b) Mitkä olivat näiden keskinäiset valtasuhteet, intressit ja panokset

Hallituksen ja presidentin välinen valtakamppailu on edelleen merkittävässä osassa Suomen sisäpolitiikkaa.

Suomalainen kriisinhallinta muotoutuu sisäpolitiikan vaateiden ja kansallisen puolustuksen tarpeiden mukaisesti.

Siviili- ja sotilastoimijoiden välinen kiulu estää kokonaisvaltaisen toiminnan ja päätöksenteon.

Pelkkä kansainväliseen yhteistyöhön ja kriisinhallintaan osallistuminen osallistumisen vuoksi ei saa olla itsetarkoitus, puolustusministeri Niinistö sanoi. (HS 25.8.2015)

Ministeri Haglund korjasi, että menot katetaan vuoden 2014 sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista, eikä niitä voisi käyttää muuhun tarkoitukseen. **"Tämä (osallistuminen EUFOR RCA -operaatioon) ei ole pois mistään kansallisesta toiminnasta."**

- c) Päätös on kompromissi toimijoiden välillä

Herääkin kysymys, kuinka vahvana pitempijäteinen näkemys suomalaisesta kriisinhallinnasta elää päätöksentekijöiden mielessä.

Poliittisten päättäjien on tuotava selkeästi esille, millä tavoin kehitettyjä puolustusvoimien suorituskykyä pitää käyttää.

Ulkoministeri Erkki Tuomiojan (sd) ja puolustusministeri Carl Haglundin (r) vääntö siitä, kuinka monta sotilasta Suomi lähettää EU:n johtamaan Keski-Afrikan tasavallan kriisinhallintaoperaatioon kääntyi Haglundin näkökannan voitoksi. **Osallistuminen pienellä erikoisosastolla oli Suomen kannalta onnistunut kompromissi.**

Erikoisosajista koostuvan, mutta vähän pienemmän sotilasjoukon lähettämistä tukee Haglundin mukaan se, että juuri sille Keski-Afrikan-operaatiossa on tarve. Haglund on kiinnostunut lähettämään Keski-Afrikkaan pääosin miinanraivaukseen ja räjähteiden hallintaan erikoistuneita sotilaita sekä ensiapuun ja lääkintään erikoistuneita sotilaita. **Suomen osallistumisen määritteli operaation tarve, ei Suomen kansalliset rajoitteet tai intressit.**

Päätökset Suomen osallistumisesta EU:n kriisinhallintajoukkoon Keski-Afrikan tasavallassa syntyivät erimielisyyksien ja kitkan kautta. Puolustusministeriö on varoitellut vaikeuksista ja kustannuksista ja ulkoministeriö on liputtanut näkyvän osallistumisen puolesta.

Erimielisyyttä operaatioon lähetettävien suomalaisten määrästä vähäteltiin ulkoministeriössä. Ulkoministeriössä puhutaan jopa useista kymmenistä, puolustushallinnossa alle 20 suomalaissotilaasta.

LIITE 4 Faktorijonot

| Nro. | Väittämä | Faktori | | |
|------|--|---------|----|----|
| | | 1 | 2 | 3 |
| 1 | Afrikan merkitys Suomen ja Euroopan unionin kriisinhallinnan painopiste-alueena on kasvanut. | 1 | 2 | 3 |
| 2 | Suomen tavoitteena on vahvistaa EU:n roolia kansainvälisessä politiikassa, edistää aktiivisesti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspoliitiikan kehittämistä ja osallistua EU:n kriisinhallintaan. | 4 | 1 | 5 |
| 3 | Pieni Suomen kaltainen valtio voi käyttää Euroopan unionia omien ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteidensa ajamiseen. | 3 | 0 | 2 |
| 4 | Puolueettomuusdiskurssin häipyminen, EU-sidonaisuus ja vahvasti EU:n ohjaama kriisinhallinta ovat Suomen ulkopoliitiikan keskiössä. | -3 | -3 | 3 |
| 5 | EU:n puolustuskeskustelun ongelma on, että monet peruskysymykset ovat auki, tarvitaanko EU:n puolustusta unionin puolustukseen vai kriisinhallintaan jossakin muualla. | 1 | 1 | 0 |
| 6 | Suomen ilmoitus valmiudesta osallistua kriisinhallintaan Keski-Afrikassa oli tärkeä, varsinkin jos Suomen panos operaatiossa on aidosti vaikuttava. | 2 | 2 | 2 |
| 7 | Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoita keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. | 5 | 5 | 4 |
| 8 | Suomen tulisi korostaa haastavia sotilasoperaatioita ja siviilikriisinhallintaa valitessaan operaatioita, joihin se osallistuu. | -2 | 0 | -3 |
| 9 | Suomen intressit ovat päätöksenteossa arvoja merkittävämmässä roolissa liittyen kriisinhallintaoperaatioihin. | 0 | -1 | -1 |
| 10 | Kokonaisvaltaisuus ei ole vain eri toimijoiden välistä yhteistoimintaa. Sen pitää lähteä päätöksenteosta ja konfliktin syiden syvästä ymmärryksestä. | 1 | 4 | 5 |
| 11 | Kansainvälinen yhteisö on aktiivinen Afrikan niissä osissa, joissa sijaitsee islamin ja kristinuskon rajapinta. EUFOR RCA edistää Suomen ulkopoliittisten tavoitteiden saavuttamista. | -1 | -1 | -2 |
| 12 | EUFOR RCA -operaation kustannukset (10 milj. E) ovat hyvässä suhteessa saatuihin hyötyihin ja operaation vaikuttavuuteen nähden. | -3 | -4 | 0 |
| 13 | Suomi osallistuu kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin, joissa sen panoksella voidaan saavuttaa lisäarvoa ja vaikuttavuutta. | 3 | -3 | 2 |
| 14 | Suomen pitää suorittaa mahdollisimman näkyviä ja arvostusta tuovia, vaikakin vaikuttavuudeltaan ja kustannukseltaan kohtuullisia tehtäviä. | -1 | -4 | -4 |
| 15 | EU ei voi välttää vastuutaan Keski-Afrikan tilanteesta. Myöskään Suomen sivussa pysyttely ei ole realistinen eikä oikea vaihtoehto. | -1 | -2 | -1 |
| 16 | EUFOR RCA -operaation selonteot ja selvitykset sisälsivät olennaiset ja riittävät tiedot eduskunnan kannanmuodostuksen tueksi. | 0 | -3 | -2 |
| 17 | EUFOR RCA -operaatio on osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja sen konkreettista toimeenpanoa. | 1 | -1 | -4 |
| 18 | Humanitaarisen avun tai kehitysyhteistyön jatkaminen maassa edellyttää tilanteen vakauttamista. | 2 | 3 | 4 |
| 19 | Suomi osallistui Tsadin ja Keski-Afrikan sotilaalliseen kriisinhallintaan EU:n ja YK:n kriisinhallintaoperaatioissa (UaVM 11/2007 vp, UaVM 4/2009 vp). Menneitä kokemuksia on hyödynnetty päätöksenteossa riittävällä tavalla. | 1 | -2 | -1 |

| | | | | |
|----|---|----|----|----|
| 20 | Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ei ole täysin tyytyväinen hallituksen kriisinhallintakatsauksiin. Kriisinhallinnan päätöksentekoon ja seurantaan pitää panostaa enemmän. | 0 | 2 | 3 |
| 21 | Kriisinhallinnan voimavarojen käyttöä joudutaan nykyisessä taloudellisessa tilanteessa harkitsemaan erityisen tarkoin. Suunnitelmallisuus ja pidemmän aikavälin näkemys tavoitteista helpottaisi päätöksentekoa osallistumisesta. | 2 | 4 | 4 |
| 22 | EU taisteluosastoja tulisi käyttää EUFOR RCA:n kaltaisissa operaatioissa. | 1 | 4 | 3 |
| 23 | Kriisinhallintaoperaatio Keski-Afrikassa on välttämätön humanitaarisen avun perille saamiseksi ja pitemmän aikavälin kehitysyhteistyön edellytysten luomiseksi. | 5 | 3 | 1 |
| 24 | Erityisosaamisaloihin keskittyminen on pienelle maalle hyvä linjaus, jolla voidaan saavuttaa kansainväliseltä yhteisöltä arvostusta uusissa operaatioissa. | 3 | 0 | 0 |
| 25 | Puolustusvoimien mielestä kriisinhallinta on suorastaan välttämätöntä, jotta sotilaat pääsevät tositoimiin ja hankkimaan kykyä ja kokemusta kansainvälisistä sotilasoperaatioista. Sotilaallisen kriisinhallinnan merkitys Suomen kansalliselle puolustukselle on merkittävä. | 4 | 3 | 1 |
| 26 | EUFOR RCA -selonteossa (VNS 2/2014) linjattiin Suomen osallistuvan operaatioon enintään 30 sotilaalla. Rajoitettu sotilaallinen osallistuminen oli päätöksenteossa Suomen ainoa varteenotettava vaihtoehto. | -1 | 2 | 2 |
| 27 | Eduskunnan rooli on kasvanut sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa päätöksentekoprosessissa selkeästi verrattuna Afganistanin operaatioita edeltäneeseen aikaan. | 0 | 1 | 0 |
| 28 | EU-taisteluosaston käytön nostaminen keskusteluun oli tervetullut lisä EU-kriisinhallinnan keskusteluun. | 2 | 3 | 1 |
| 29 | Eduskunnalle ja valiokunnille jälkikäteen tehtävät lisäselvitykset Suomen roolista ja osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ovat riittäviä tilanteissa, jotka vaativat nopeutettua päätöksentekoa. | 0 | 0 | -3 |
| 30 | Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan, kuten EUFOR RCA -operaatioonkin oli arvovalinta, jonka valtiojohto teki poliittisen päätöksentekoprosessin mukaisesti. | -2 | 1 | 1 |
| 31 | Kunkin operaation päätösasiakirjat ovat omanlaisiaan, eikä poliittiselle päätöksentekoprosessille ole selkeätä ja samanlaisena toistuvaa rakennetta. | -2 | -2 | -1 |
| 32 | TP-UTVA tekee tosiasialliset päätökset kriisinhallinnasta. | 4 | 1 | -1 |
| 33 | Puolustus- ja ulkoministeri tekevät todelliset päätökset kriisinhallintaan osallistumisesta. | -4 | -1 | 0 |
| 34 | Ulkoministerin pitäisi voida päättää Suomen osallistumisesta operaatioihin periaatetasolla. | -5 | -5 | -5 |
| 35 | Puolustusvaliokunnan puheenjohtaja Jussi Niinistö (ps.) olisi lähettänyt Keski-Afrikkaan korkeintaan muutamia esikuntaupseereita. Suomella on tarpeeksi huolehtimista omasta turvallisuudestaan. | -2 | -2 | -2 |
| 36 | Hallituksen ja presidentin välinen valtakamppailu on edelleen merkittävässä osassa Suomen sisäpolitiikkaa. | -5 | -5 | -3 |
| 37 | Suomalainen kriisinhallinta muotoutuu sisäpolitiikan vaateiden ja kansallisen puolustuksen tarpeiden mukaisesti. | -3 | -3 | 0 |
| 38 | Siviili- ja sotilastoimijoiden välinen kuilu estää kokonaisvaltaisen toiminnan ja päätöksenteon. | -3 | 1 | -5 |

| | | | | |
|----|--|----|----|----|
| 39 | Pelkkä kansainväliseen yhteistyöhön ja kriisinhallintaan osallistuminen osallistumisen vuoksi ei saa olla itsetarkoitus. | 3 | 5 | 1 |
| 40 | "Tämä (osallistuminen EUFOR RCA -operaatioon) ei ole pois mistään kansallisesta toiminnasta." | -1 | -1 | 2 |
| 41 | Elääkö päätöksentekijöiden mielessä pitempikänteinen näkemys suomalaisesta kriisinhallinnasta. | -2 | -4 | -1 |
| 42 | Poliittisten päättäjien on tuotava selkeästi esille, millä tavoin kehitettyjä puolustusvoimien suorituskykyä pitää käyttää. | -1 | -2 | 1 |
| 43 | Ulkoministeri Erkki Tuomiojan (sd) ja puolustusministeri Carl Haglundin (r) vääntö kääntyi Haglundin näkökannan voitoksi. Osallistuminen pienellä erikoisosastolla oli Suomen kannalta onnistunut kompromissi. | 0 | 0 | -2 |
| 44 | Suomen osallistumisen määritteli operaation tarve, ei Suomen kansalliset rajoitteet tai intressit. | 2 | 2 | -4 |
| 45 | Päätökset Suomen osallistumisesta EU:n kriisinhallintajoukkoon Keski-Afrikan tasavallassa syntyivät erimielisyyksien ja kitkan kautta. | -4 | 0 | -2 |
| 46 | Erimielisyyttä operaatioon lähetettävien suomalaisten määrästä vähäteltiin ulkoministeriössä. | -4 | -1 | -3 |

LIITE 5 Faktoritaulukot

| |
|--|
| <p>Faktori 1 ”Rationaalisuus”, 18 / 43 % varianssista</p> <p>Väittämät +5</p> <p>2 Suomen tavoitteena on vahvistaa EU:n roolia kansainvälisessä politiikassa, edistää aktiivisesti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ja osallistua EU:n kriisinhallintaan. +4</p> <p>7 Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoita keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi +5</p> <p>23 Kriisinhallintaoperaatio Keski-Afrikassa on välttämätön humanitaarisen avun perille saamiseksi ja pitemmän aikavälin kehitysyhteistyön edellytysten luomiseksi. +5</p> <p>25 Puolustusvoimien mielestä kriisinhallinta on suorastaan välttämätöntä, jotta sotilaat pääsevät tositoimiin ja hankkimaan kykyä ja kokemusta kansainvälisistä sotilasoperaatioista. Sotilaallisen kriisinhallinnan merkitys Suomen kansalliselle puolustukselle on merkittävä. +4</p> <p>32 TP-UTVA tekee tosiasialliset päätökset kriisinhallinnasta. +4</p> |
| <p>Väittämät korkeammalle kuin muissa</p> <p>3 Pieni Suomen kaltainen valtio voi käyttää Euroopan unionia omien ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteidensa ajamiseen. +3</p> <p>9 Suomen intressit ovat päätöksenteossa arvoja merkittävämmässä roolissa liittyen kriisinhallintaoperaatioihin. 0 ei merk</p> <p>13 Suomi osallistuu kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin, joissa sen panoksella voidaan saavuttaa lisäarvoa ja vaikuttavuutta. +3 kork</p> <p>14 Suomen pitää suorittaa mahdollisimman näkyviä ja arvostusta tuovia, vaikkakin vaikuttavuudeltaan ja kustannukseltaan kohtuullisia tehtäviä. -1</p> <p>16 EUFOR RCA -operaation selonteot ja selvitykset sisälsivät olennaiset ja riittävät tiedot eduskunnan kannanmuodostuksen tueksi. 0</p> <p>17 EUFOR RCA -operaatio on osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja sen konkreettista toimeenpanoa. +1</p> <p>19 Suomi osallistui Tsadin ja Keski-Afrikan sotilaalliseen kriisinhallintaan EU:n ja YK:n kriisinhallintaoperaatioissa (UaVM 11/2007 vp, UaVM 4/2009 vp). Menneitä kokemuksia on hyödynnetty päätöksenteossa riittävällä tavalla. +1</p> <p>24 Erityisosaamisaloihin keskittyminen on pienelle maalle hyvä linjaus, jolla voidaan saavuttaa kansainväliseltä yhteisöltä arvostusta uusissa operaatioissa. +3</p> <p>43 Ulkoministeri Erkki Tuomiojan (sd) ja puolustusministeri Carl Haglundin (r) väentö kääntyi Haglundin näkökannan voitoksi. Osallistuminen pienellä erikoisosastolla oli Suomen kannalta onnistunut kompromissi. 0</p> <p>44 Suomen osallistumisen määritteli operaation tarve, ei Suomen kansalliset rajoitteet tai intressit. +2</p> |
| <p>Väittämät matalammalle kuin muissa</p> <p>1 Afrikan merkitys Suomen ja Euroopan unionin kriisinhallinnan painopistealueena on kasvanut. +1</p> <p>4 Puolueettomuusdiskurssin häipyminen, EU-sidonnaisuus ja vahvasti EU:n ohjaama kriisinhallinta ovat Suomen ulkopoliitiikan keskiössä. -3</p> <p>10 Kokonaisvaltaisuus ei ole vain eri toimijoiden välistä yhteistoimintaa. Sen pitää lähteä päätöksenteosta ja konfliktin syiden syvästä ymmärryksestä. 1</p> |

| |
|--|
| <p>18 Humanitaarisen avun tai kehitysyhteistyön jatkaminen maassa edellyttää tilanteen vakauttamista. +2</p> <p>20 Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ei ole täysin tyytyväinen hallituksen kriisinhallintakatsauksiin. Kriisinhallinnan päätöksentekoon ja seurantaan pitää panostaa enemmän. 0</p> <p>21 Kriisinhallinnan voimavarojen käyttöä joudutaan nykyisessä taloudellisessa tilanteessa harkitsemaan erityisen tarkoin. Suunnitelmallisuus ja pidemmän aikavälin näkemys tavoitteista helpottaisi päätöksentekoa osallistumisesta. +2</p> <p>22 EU taisteluosastoja tulisi käyttää EUFOR RCA:n kaltaisissa operaatioissa. +1</p> <p>26 EUFOR RCA -selonteossa (VNS 2/2014) linjattiin Suomen osallistuvan operaatioon enintään 30 sotilaalla. Rajoitettu sotilaallinen osallistuminen oli päätöksenteossa Suomen ainoa varteenotettava vaihtoehto. -1</p> <p>30 Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan, kuten EUFOR RCA -operaatioonkin oli arvovalinta, jonka valtiojohto teki poliittisen päätöksentekoprosessin mukaisesti. -2</p> |
| <p>Väittämät -5</p> <p>33 Puolustus- ja ulkoministeri tekevät todelliset päätökset kriisinhallintaan osallistumisesta. -4</p> <p>34 Ulkoministerin pitäisi voida päättää Suomen osallistumisesta operaatioihin periaatetasolla. -5</p> <p>36 Hallituksen ja presidentin välinen valtakamppailu on edelleen merkittävässä osassa Suomen sisäpolitiikkaa. -5</p> <p>45 Päätökset Suomen osallistumisesta EU:n kriisinhallintajoukkoon Keski-Afrikan tasavallassa syntyivät erimielisyyksien ja kitkan kautta. -4</p> <p>46 Erimielisyyttä operaatioon lähetettävien suomalaisten määrästä vähäteltiin ulkoministeriössä. -4</p> |
| <p>Muut faktorille merkitykselliset</p> <p>12 EUFOR RCA -operaation kustannukset (10 milj. E) ovat hyvässä suhteessa saatuihin hyötyihin ja operaation vaikuttavuuteen nähden. -3, matala</p> <p>37 Suomalainen kriisinhallinta muotoutuu sisäpolitiikan vaateiden ja kansallisen puolustuksen tarpeiden mukaisesti. -3</p> <p>38 Siviili- ja sotilastoimijoiden välinen kiulu estää kokonaisvaltaisen toiminnan ja päätöksenteon. -3</p> <p>39 Pelkkä kansainväliseen yhteistyöhön ja kriisinhallintaan osallistuminen osallistumisen vuoksi ei saa olla itsetarkoitus. +3</p> |
| <p>Faktori 2 ”Kriittinen” 12 / 43 % varianssista</p> |
| <p>Väittämät +5</p> <p>7 Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoita keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. +5</p> <p>10 Kokonaisvaltaisuus ei ole vain eri toimijoiden välistä yhteistoimintaa. Sen pitää lähteä päätöksenteosta ja konfliktin syiden syvästä ymmärryksestä. +4</p> <p>21 Kriisinhallinnan voimavarojen käyttöä joudutaan nykyisessä taloudellisessa tilanteessa harkitsemaan erityisen tarkoin. Suunnitelmallisuus ja pidemmän aikavälin näkemys tavoitteista helpottaisi päätöksentekoa osallistumisesta. +4</p> <p>22 EU taisteluosastoja tulisi käyttää EUFOR RCA:n kaltaisissa operaatioissa. +4</p> <p>39 Pelkkä kansainväliseen yhteistyöhön ja kriisinhallintaan osallistuminen osallistumisen vuoksi ei saa olla itsetarkoitus. +5</p> |
| <p>Väittämät korkeammalle kuin muissa</p> |

| |
|---|
| <p>8 Suomen tulisi korostaa haastavia sotilasoperaatioita ja siviilikriisinhallintaa valitessaan operaatioita, joihin se osallistuu. 0</p> <p>28 EU-taisteluosaston käytön nostaminen keskusteluun oli tervetullut lisä EU-kriisinhallinnan keskusteluun. +3</p> <p>38 Siviili- ja sotilastoimijoiden välinen kuilu estää kokonaisvaltaisen toiminnan ja päätöksen teon. +1</p> <p>45 Päätökset Suomen osallistumisesta EU:n kriisinhallintajoukkoon Keski-Afrikan tasavallassa syntyivät erimielisyyksien ja kitkan kautta. 0</p> <p>46 Erimielisyyttä operaatioon lähetettävien suomalaisten määrästä vähäteltiin ulkoministeriössä. -1</p> |
| <p>Väittämät matalammalle kuin muissa</p> <p>2 Suomen tavoitteena on vahvistaa EU:n roolia kansainvälisessä politiikassa, edistää aktiivisesti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspoliitiikan kehittämistä ja osallistua EU:n kriisinhallintaan. +1</p> <p>3 Pieni Suomen kaltainen valtio voi käyttää Euroopan unionia omien ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteidensa ajamiseen. 0</p> <p>4 Puolueettomuusdiskurssin häipyminen, EU-sidonnaisuus ja vahvasti EU:n ohjaama kriisinhallinta ovat Suomen ulkopoliitiikan keskiössä. -3</p> <p>13 Suomi osallistuu kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin, joissa sen panoksella voidaan saavuttaa lisäarvoa ja vaikuttavuutta. -3</p> <p>15 EU ei voi välttää vastuutaan Keski-Afrikan tilanteesta. Myöskään Suomen sivussa pysytely ei ole realistinen eikä oikea vaihtoehto. -2</p> <p>16 EUFOR RCA -operaation selonteot ja selvitykset sisälsivät olennaiset ja riittävät tiedot eduskunnan kannanmuodostuksen tueksi. -3</p> <p>19 Suomi osallistui Tsadin ja Keski-Afrikan sotilaalliseen kriisinhallintaan EU:n ja YK:n kriisinhallintaoperaatioissa (UaVM 11/2007 vp, UaVM 4/2009 vp). Menneitä kokemuksia on hyödynnetty päätöksenteossa riittävällä tavalla. -2</p> <p>32 TP-UTVA tekee tosiasialliset päätökset kriisinhallinnasta. -1</p> <p>42 Poliittisten päättäjien on tuotava selkeästi esille, millä tavoin kehitettyjä puolustusvoimien suorituskykyä pitää käyttää. -2</p> |
| <p>Väittämät -5</p> <p>12 EUFOR RCA -operaation kustannukset (10 milj. E) ovat hyvässä suhteessa saatuihin hyötyihin ja operaation vaikuttavuuteen nähden. -4</p> <p>14 Suomen pitää suorittaa mahdollisimman näkyviä ja arvostusta tuovia, vaikkakin vaikuttavuudeltaan ja kustannukseltaan kohtuullisia tehtäviä. -4</p> <p>34 Ulkoministerin pitäisi voida päättää Suomen osallistumisesta operaatioihin periaatetasolla. -5</p> <p>36 Hallituksen ja presidentin välinen valtakamppailu on edelleen merkittävässä osassa Suomen sisäpolitiikkaa. -5</p> <p>41 Eläkö päätöksentekijöiden mielessä pitempijänniteinen näkemys suomalaisesta kriisinhallinnasta. -4</p> |
| <p>Muut faktorille merkitykselliset</p> <p>18 Humanitaarisen avun tai kehitysyhteistyön jatkaminen maassa edellyttää tilanteen vakauttamista. +3</p> <p>23 Kriisinhallintaoperaatio Keski-Afrikassa on välttämätön humanitaarisen avun perille saamiseksi ja pitemmän aikavälin kehitysyhteistyön edellytysten luomiseksi. +3</p> <p>24 Erityisosaamisaloihin keskittyminen on pienelle maalle hyvä linjaus, jolla voidaan saavuttaa kansainväliseltä yhteisöltä arvostusta uusissa operaatioissa. 0 yht f 3</p> <p>25 Puolustusvoimien mielestä kriisinhallinta on suorastaan välttämätöntä, jotta sotilaat pääsevät tositoimiin ja hankkimaan kykyä ja kokemusta kansainvälisistä sotilasoperaatioista. Sotilaallisen kriisinhallinnan merkitys Suomen kansalliselle puolustukselle on merkittävä. +3</p> |

37 Suomalainen kriisinhallinta muotoutuu sisäpolitiikan vaateiden ja kansallisen puolustuksen tarpeiden mukaisesti. -3 yht f 1

Faktori 3 "EU-sidonnaisuus" 13 / 43 % varianssista

Väittämät +4-5

2 Suomen tavoitteena on vahvistaa EU:n roolia kansainvälisessä politiikassa, edistää aktiivisesti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ja osallistua EU:n kriisinhallintaan. +5

7 Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoita keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. +4

10 Kokonaisvaltaisuus ei ole vain eri toimijoiden välistä yhteistoimintaa. Sen pitää lähteä päätöksenteosta ja konfliktin syiden syvästä ymmärryksestä. +5

18 Humanitaarisen avun tai kehitysyhteistyön jatkaminen maassa edellyttää tilanteen vakauttamista. +4

21 Kriisinhallinnan voimavarojen käyttöä joudutaan nykyisessä taloudellisessa tilanteessa harkitsemaan erityisen tarkoin. Suunnitelmallisuus ja pidemmän aikavälin näkemys tavoitteista helpottaisi päätöksentekoa osallistumisesta. +4

Väittämät korkeammalle kuin muissa

1 Afrikan merkitys Suomen ja Euroopan unionin kriisinhallinnan painopistealueena on kasvanut. +3

4 Puolueettomuusdiskurssin häipyminen, EU-sidonnaisuus ja vahvasti EU:n ohjaama kriisinhallinta ovat Suomen ulkopolitiikan keskiössä. +3

12 EUFOR RCA -operaation kustannukset (10 milj. E) ovat hyvässä suhteessa saatuihin hyötyihin ja operaation vaikuttavuuteen nähden. 0

20 Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ei ole täysin tyytyväinen hallituksen kriisinhallintakatsauksiin. Kriisinhallinnan päätöksentekoon ja seurantaan pitää panostaa enemmän. +3

30 Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan, kuten EUFOR RCA -operaatioonkin oli arvovalinta, jonka valtiojohto teki poliittisen päätöksentekoprosessin mukaisesti. 0 yht f2

33 Puolustus- ja ulkoministeri tekevät todelliset päätökset kriisinhallintaan osallistumisesta. 0

36 Hallituksen ja presidentin välinen valtakamppailu on edelleen merkittävässä osassa Suomen sisäpolitiikkaa. -3

37 Suomalainen kriisinhallinta muotoutuu sisäpolitiikan vaateiden ja kansallisen puolustuksen tarpeiden mukaisesti. 0

40 "Tämä (osallistuminen EUFOR RCA -operaatioon) ei ole pois mistään kansallisesta toiminnasta." +2

41 Elääkö päätöksentekijöiden mielessä pitempijänteinen näkemys suomalaisesta kriisinhallinnasta. -1

42 Poliittisten päättäjien on tuotava selkeästi esille, millä tavoin kehitettyjä puolustusvoimien suorituskykyä pitää käyttää. +1

Väittämät matalammalle kuin muissa

8 Suomen tulisi korostaa haastavia sotilasoperaatioita ja siviilikriisinhallintaa valitessaan operaatioita, joihin se osallistuu. -3

11 Kansainvälinen yhteisö on aktiivinen Afrikan niissä osissa, joissa sijaitsee islamin ja kristinuskon rajapinta. EUFOR RCA edistää Suomen ulkopoliittisten tavoitteiden saavuttamista. -2

23 Kriisinhallintaoperaatio Keski-Afrikassa on välttämätön humanitaarisen avun perille saamiseksi ja pitemmän aikavälin kehitysyhteistyön edellytysten luomiseksi. +1

25 Puolustusvoimien mielestä kriisinhallinta on suorastaan välttämätöntä, jotta sotilaat pääsevät tositoimiin ja hankkimaan kykyä ja kokemusta kansainvälisistä sotilasoperaatioista. Sotilaallisen kriisinhallinnan merkitys Suomen kansalliselle puolustukselle on merkittävä. +1
 28 EU-taisteluosaston käytön nostaminen keskusteluun oli tervetullut lisä EU-kriisinhallinnan keskusteluun. +1

29 Eduskunnalle ja valiokunnille jälkikäteen tehtävät lisäselvitykset Suomen roolista ja osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ovat riittäviä tilanteissa, jotka vaativat nopeutettua päätöksentekoa. -3

32 TP-UTVA tekee tosiasialliset päätökset kriisinhallinnasta. -1

39 Pelkkä kansainväliseen yhteistyöhön ja kriisinhallintaan osallistuminen osallistumisen vuoksi ei saa olla itsetarkoitus. +1

43 Ulkoministeri Erkki Tuomiojan (sd) ja puolustusministeri Carl Haglundin (r) vääntö kääntyi Haglundin näkökannan voitoksi. Osallistuminen pienellä erikoisosastolla oli Suomen kannalta onnistunut kompromissi. -2

Väittämät -4-5

14 Suomen pitää suorittaa mahdollisimman näkyviä ja arvostusta tuovia, vaikkakin vaikuttavuudeltaan ja kustannukseltaan kohtuullisia tehtäviä. -4

17 EUFOR RCA -operaatio on osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja sen konkreettista toimeenpanoa. -4

34 Ulkoministerin pitäisi voida päättää Suomen osallistumisesta operaatioihin periaatetasolla. -5

38 Siviili- ja sotilastoimijoiden välinen kuilu estää kokonaisvaltaisen toiminnan ja päätöksenteon. -5

44 Suomen osallistumisen määritteli operaation tarve, ei Suomen kansalliset rajoitteet tai intressit. -4

Muut faktorille merkitykselliset

46 Erimielisyyttä operaatioon lähetettävien suomalaisten määrästä vähäteltiin ulkoministeriössä. -3

22 EU taisteluosastoja tulisi käyttää EUFOR RCA:n kaltaisissa operaatioissa. +3

13 Suomi osallistuu kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin, joissa sen panoksella voidaan saavuttaa lisäarvoa ja vaikuttavuutta. +2 ero f2 -3

16 EUFOR RCA -operaation selonteot ja selvitykset sisälsivät olennaiset ja riittävät tiedot eduskunnan kannanmuodostuksen tueksi. -2 vrt f2 -3

26 EUFOR RCA -selonteossa (VNS 2/2014) linjattiin Suomen osallistuvan operaatioon enintään 30 sotilaalla. Rajoitettu sotilaallinen osallistuminen oli päätöksenteossa Suomen ainoa vartenotettava vaihtoehto. +2

3 Pieni Suomen kaltainen valtio voi käyttää Euroopan unionia omien ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteidensa ajamiseen. +2 f 12

LIITE 6 Konsensusväittämät

| | | | | |
|----|--|----|----|----|
| 1 | Afrikan merkitys Suomen ja Euroopan unionin kriisinhallinnan painopistealueena on kasvanut. | 1 | 2 | 3 |
| 5 | EU:n puolustuskeskustelun ongelma on, että monet peruskysymykset ovat auki, tarvitaanko EU:n puolustusta unionin puolustukseen vai kriisinhallintaan jossakin muualla. | 1 | 1 | 0 |
| 6 | Suomen ilmoitus valmiudesta osallistua kriisinhallintaan Keski-Afrikassa oli tärkeä, varsinkin jos Suomen panos operaatiossa on aidosti vaikuttava. | 2 | 2 | 2 |
| 7 | Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. | 5 | 5 | 4 |
| 9 | Suomen intressit ovat päätöksenteossa arvoja merkittävämmässä roolissa liittyen kriisinhallintaoperaatioihin. | 0 | -1 | -1 |
| 11 | Kansainvälinen yhteisö on aktiivinen Afrikan niissä osissa, joissa sijaitsee islamin ja kristinuskon rajapinta. EUFOR RCA edistää Suomen ulkopoliittisten tavoitteiden saavuttamista. | -1 | -1 | -2 |
| 15 | EU ei voi välttää vastuutaan Keski-Afrikan tilanteesta. Myöskään Suomen sivussa pysyttely ei ole realistinen eikä oikea vaihtoehto. | -1 | -2 | -1 |
| 27 | Eduskunnan rooli on kasvanut sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa päätöksentekoprosessissa selkeästi verrattuna Afganistanin operaatioita edeltäneeseen aikaan. | 0 | 1 | 0 |
| 28 | EU-taisteluosaston käytön nostaminen keskusteluun oli tervetullut lisä EU-kriisinhallinnan keskusteluun. | 2 | 3 | 1 |
| 31 | Kunkin operaation päätösasiakirjat ovat omanlaisiaan, eikä poliittiselle päätöksentekoprosessille ole selkeitä ja samanlaisena toistuvaa rakennetta. | -2 | -2 | -1 |
| 34 | Ulkoministerin pitäisi voida päättää Suomen osallistumisesta operaatioihin periaatetasolla. | -5 | -5 | -5 |
| 35 | Puolustusvaliokunnan puheenjohtaja Jussi Niinistö (ps.) olisi lähettänyt Keski-Afrikkaan korkeintaan muutamia esikuntaupseereita. Suomella on tarpeeksi huolehtimista omasta turvallisuudestaan. | -2 | -2 | -2 |
| 36 | Hallituksen ja presidentin välinen valtakamppailu on edelleen merkittävässä osassa Suomen sisäpolitiikkaa* huom. otettu mukaan yleisen negatiivisuuden vuoksi. | -5 | -5 | -3 |